REUNION SOBRE POLITICA TECNICA DE LA LINEA VI

1975

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS
Representación en Colombia

REUNION SOBRE POLITICA TECNICA DE LA LINEA VI

Participantes:

Alberto Franco
Augusto Donoso
Ernesto Liboreiro
Francisco Oliart
Ignacio Ansorena
Jaime Ortíz
Joao Bosco Pinto
Jorge Márques V.
Leopoldo Sandoval
Mauro Villavisencio
Roy Clifford
Ubaldo García

Bogotá, Abril 14-18 de 1975

PROGRAMA

Lunes 14 de abril

8:00 a 8:15	Inauguración
8:30 a 10:30	Situación de la Reforma Agraria en el Continente. (Mauro Villavisencio).
10:30 a 12:30	Tipo ideal de tenencia de la tierra. (J.Marques Vaz).
14:00 a 16:00	Trabajo de Grupo sobre el segundo tema. (Tipo ideal de tenencia de la tierra). (Francisco Oliart).

Martes 15 de abril

8:00 a 9:00	Modelo de Reforma Agraria en un país de la Zona Andina. (Joao Bosco Pinto).
9:00 a 10:00	Modelo de la Reforma Agraria en un país de la Zona Norte. (Roy Clifford).
10:00 a 11:00	Modelo de Reforma Agraria en un país de la Zona Sur. (Ignacio Ansorena).
11:00 a 12:00	Resumen de Modelos de Reforma Agraria existentes. (Francisco Oliart).
14:00 a 16:00	Trabajo de grupo sobre Modelo de Tenencia de la Tierra y situaciones intermedias deseables. Responsable : Ernesto Liboreiro.

Miércoles 16 de abril

8:00 a 9:00	Funciones de un organismo de Reforma Agraria de la Zona Sur. (Ignacio Ansorena).
9:00 a 10:00	Funciones de un organismo de Reforma Agraria de la Zona Norte. (Roy Clifford).
10:00 a 11:00	Funciones de un organismo de Reforma Agraria de la Zona Andina. (Joao Bosco Pinto).
11:00 a 12:00	Resumen de funciones de organismos de Reforma Agraria. (Augusto Donoso).

14:00 a 16:00	Trabajo de Grupo para establecer funciones de un organismo de Reforma Agraria. Responsable: J. Marques Vas

Jueves 17 de abril

8:00 a 12:00	Grupo de trabajo sobre áreas a trabajar por el IICA para lograr que la tenencia se modifique y los organismos se adecúen. Responsable: Alberto Franco
14:00 a 16:00	Grupo de trabajo sobre instrumentos a utilizarse por el IICA para lograr esos objetivos. Responsable: Francisco Oliart.

Comisión A

MODELO NORMATIVO PARA LOS PAISES CLASIFICADOS COMO A

A. Objetivos

1. Objetivo 1: Reorganización del régimen de tenencia. Reorganizar el régimen de tenencia de los medios productivos de manera que el nuevo formato predominante sea el de las empresas comunitarias campesinas . Las características básicas de dichas empresas deberán ser las siguientes:

a. Tendrán como miembros a todos los campesinos, entendiéndose por tales a todas las personas de escasos recursos que derivan su subsistencia del ejercicio de la actividad agrícola. Para la incorporación de ellos a la empresa, no se aplicará más criterio selectivo que el de que los aspirantes a socios sean campesinos miembros de la fuerza de trabajo. Esto independientemente de que los socios hayan sido o no residentes de él o los predios originales sobre los que se constituyó la empresa.

b. La apropiación de la parte distribuíble del producto de la empresa por parte de los campesinos que la integran deberá ser proporcional exclusivamente a su aporte de trabajo. En el caso específico de concentración de área de minifundio, como medida transitoria, se puede aceptar que la distribución del producto se haga también en función del aporte de la tierra lo cual en ningún caso deberá constituirse en un instrumento de concentración del poder económico.

c. La empresa tendrá carácter definitivo, que se expresará principalmente por medio del otorgamiento, desde el principio, de la respectiva personería jurídica a la sociedad campesina que la constituye y el dominio de la tierra y demás bienes que componen la empresa.

Se deberá procurar que los campesinos conozcan al momento de incorporarse a la empresa, las leyes y decretos que la reglamentan. El Estado deberá procurar que las escrituras y reglamentos de la empresa sean claros y entendidos por los campesinos.

d. El tamaño de la empresa y el régimen de explotación serán función de la eficiencia interna y de la eficiencia global de la misma. Por la primera se entiende la maximización de la productividad de los factores. Por la segunda se entiende la maximización del efecto multiplicador de la empresa sobre el resto de la economía.

e. Dado su carácter comunitario, las empresas asegurarán la capitalización social de parte de los excedentes generados, de manera que ellos se distribuyan no sólo para el beneficio de los trabajadores directos de cada empresa sino también para el desarrollo de cada una de ellas y de todo el sector agrícola campesino prioritariamente y de la economía en general.

f. Las empresas asegurarán la plena, efectiva y contínua participación de los campesinos que las forman en todos los aspectos de programación, ejecución, control y evaluación de las operaciones, limitándose el Estado a regular, estimular y apoyar la existencia de dichas empresas a fin de que su naturaleza de autogestión tenga vigencia real y total.

g. Las empresas en conexión con las organizaciones campesinas y con apoyo financiero del Estado, serán responsables de la capacitación de sus miembros en los aspectos internos y externos de la explotación, con miras a asegurar la eficiencia de ellas.

h. Tomando en cuenta que la demanda de mano de obra fluctúa inevitablemente en función de variaciones en los requisitos de producción, y que ésto ocurre a veces a un nivel que excede la fuerza de trabajo propia de cada empresa, ellas podrán contratar mano de obra asalariada adicional pero solamente hasta el límite que esos requisitos de producción lo exijan. Las empresas deberán reconocer a esos asalariados el mismo nivel de remuneración básica que reconozcan a sus socios permanentes a fin de evitar la explotación de los primeros por los segundos. Si bien sería deseable que los asalariados participasen también de las utilidades adicionales de la empresa, las dificultades de control y pago de mano de obra temporal y transeunte son tales que hacen imposible el recurso. Para compensar esta imposibilidad, las empresas podrán considerar un sobrepago a los salarios de dicha mano de obra. Ningún miembro de la empresa podrá contratar, por sí, asalariados. Esto deberá ser hecho exclusivamente por la empresa tomada en su conjunto.

i. Cuando sea necesario en el título de dominio de las empresas se reconocerá a cada uno de sus miembros el derecho al uso exclusivo y definitivo, de su vivienda y de un huerto casero anexo a ella. La dimensión de este huerto personal no podrá nunca ser tal que afecte la eficiencia operativa de la acción comunitaria de la empresa. En tal sentido el más alto grado de dedicación de los socios a la explotación comunitaria debe ser establecido imperativamente, debiendo evitarse que la explotación de los huertos caseros perjudique las labores de la empresa.

j. A fin de superar la situación de los excedentes poblaciones, correspon= derá a las empresas, con apoyo del Estado, promover el adiestramiento de estos excedentes para que se capaciten en actividades agrícolas o no agrícolas para trabajar tanto en las empresas mismas en agro industrias o para que puedan integrarse a otras actividades contempladas dentro del plan global de desarrollo, incluyendo las de tipo urbano.

2. Objetivo 2: reorientación de estímulos y servicios. Reorganizar el sistema nacional de estímulos y servicios para el beneficio preferente del subsector reformado de manera que, entre otros, el crédito, el mercadeo de insumos y productos y la asistencia técnica a los campesinos sean concordantes con los objetivos sectoriales y globales de la economía nacional.

3. Objetivo 3: participación campesina.

a. Adoptar todas las medidas legales y operativas que sean necesarias para que las decisiones que afectan el régimen de estímulos y servicios al sector agrícola, en general, y al subsector reformado, en particular, cuenten con la participación activa y plena de los campesinos, sea por conducto de las asociaciones que los agremian o de las empresas comunitarias que los agrupen, haciéndose ésto a todos los niveles: nacional, regional y local.

b. Adoptar medidas jurídicas y operativas que aseguren que la participación de la masa campesina en la toma de decisiones para lograr el desarrollo nacional sea auténtica y total. Y asegurar que el objetivo central de esa participación esté garantizada por la existencia de asociaciones campesinas realmente representativas y plenamente autónomas, de modo que ellas constituyan -con independencia- el órgano de expresión y de presión de la clase campesina.

4. Objetivo 4: reestructuración de la educación campesina extraescolar. Trasformar -en orientación, organización y métodos- las bases de la educación campesina extraescolar de manera que ella sustituya los valores de la sociedad tradicional por valores que estén de acuerdo con el pleno y libre desarrollo de las personas dentro de un enfoque humanista y liberador sin el cual no es posible la reorganización en profundidad de la sociedad agraria.

5. Objetivo 5: empresas campesinas de servicios. Fomentar el establecimiento de empresas comunitarias de servicios agrícolas (trasportes, comercialización, etc.), así como de orden no agrícola, artesanal e industrial.

B. Diagnóstico

La ejecución del diagnóstico de la realidad rural debe ser organizada de manera que éste no sea confiado exclusivamente a los técnicos del Estado sino que incluya, además, la participación de los campesinos, tanto para que ese diagnóstico se beneficie de los conocimientos, opiniones y experiencias de ellas cuanto para que les de una oportunidad de capacitarse en el análisis de la realidad en que viven.

El diagnóstico debe estructurarse, además, con arreglo a características fundamentales como las siguientes:

1. Que identifique los problemas y las necesidades principales que deban ser atendidos en el proceso de reforma, tanto en un sentido geográfico (nacional, regional, local) como en los aspectos físicos, económicos y socioculturales.

2. Que recoja ampliamente información sobre los recursos disponibles para el cumplimiento de los objetivos señalados para resolver los problemas y atender las necesidades, y sobre la eficiencia en el uso de tales recursos prevaleciente al momento de la toma de datos.

3. Que identifique las actitudes, aptitudes y percepciones de los campesinos respecto del proceso de reforma agraria, en general, y de la acción de los órganos principalmente a cargo de ella, en particular.

4. Que detecte el tipo y grado de la participación campesina en el proceso de reforma y señale las áreas en que sea deseable y posible ampliar e intensificar dicha participación.

5. Que describa los instrumentos de que se dispone para la continuidad de la acción diagnóstica, tales como estadísticas, documentación cartográfica, etc., señalando el grado de eficiencia con que estuvieran siendo empleadas y anotando las insuficiencias y deficiencias que ellos tuvieran.

6. Que ordene la toma de datos en forma tal que ellos permitan hacer oportunamente las correcciones de fueran deseables en los objetivos o en los modos de operación aplicativa de ellos.

C. Programación

Los programas correspondientes al sector reformado deben establecerse de acuerdo con (a) las necesidades, intereses y posibilidades de la base campesina; (b) los recursos disponibles y (c) las conveniencias políticas del proceso de trasformación nacional. Ellos deben formularse con intervención directa, constante y apreciable de la organización campesina. Y deben guardar concordancia con las metas sectoriales y nacionales.

El régimen de programación debe configurarse siguiendo características fundamentales como las siguientes:

1. La programación debe hacerse fundamentalmente sobre la base de la información existente, a efecto de evitar estudios perfeccionistas y dilatorios.

2. Debe dar tanta atención a los aspectos sociales del desarrollo rural cuanto a los aspectos económicos y físicos.

3. Debe ser indicativa en su etapa descendente (de los funcionarios hacia los campesinos) e imperativa en su etapa ascendente (de los campesinos hacia los funcionarios), lo que implica un compromiso entre el Estado y los campesinos para el cumplimiento de las metas.

4. Debe ser flexible y dinámica para adaptarse continuamente a las variaciones que surjan en el estado de situación.

5. Debe ser elaborada no solamente por grupos de especialistas en oficinas centrales nacionales sino también por funcionarios de los diversos niveles de la organización y, al nivel local, con los campesinos.

D. Ejecución

1. Proyectos Prioritarios. En la ejecución deberá considerarse el siguiente orden de prioridad en la realización de proyectos:

a. De organización e implementación de las empresas comunitarias campesinas.

b. De adopción de medidas legales, técnicas, administrativas, etc., para asegurar la adecuada participación de los campesinos y la buena marcha de las empresas.

c. De reorganización del sistema de estímulos y servicios.

d. De capacitación técnica de los campesinos.

e. De educación campesina extraescolar.

f. De promoción de la organización campesina

g. De promoción y desarrollo de organizaciones de segundo grado.

En todos los proyectos deberá operarse preferentemente en aquellas áreas que presenten, fundamentalmente, las siguientes características:

a. Existencia de alta presión sobre la estructura agraria.

b. Posibilidad de un relativo y alto incremento en la oferta de productos a corto plazo.

c. Requerimiento de mínima inversión para incrementar la oferta.

2. Medios para implementar los proyectos.

a. Organización y coordinación. A nivel nacional se debe mantener una organización centralizada con pleno poder para orientar y controlar la ejecución que hagan todos los distintos organismos que conforman la institución reforma agraria.

A nivel regional y local, la acción se deberá especializar por programas (asignación de tierras, crédito, educación, etc.) a cargo de los organismos que, a nivel nacional, integran la institución reforma agraria. Los jefes de programas estarán coordinados por un delegado del Ministerio de Agricultura, que representará al sector junto a los respectivos coordinadores de desarrollo global. Los campesinos a través de sus organizaciones auténticas y genuinas integrarán el sistema en los tres niveles.

b. Personal. El personal que integra la institución deberá desempeñar las funciones técnicas, administrativas u otras inherentes al cumplimiento de los objetivos establecidos para la institución. Deberá tener la idoneidad suficiente para su buen y eficiente desempeño, así como elevado espíritu de servicio hacia la institución y de respeto a la clase campesina.

En lo que se refiere a capacitación, la institución deberá mantener una constante preocupación por lograr el mayor adiestramiento y especialización de su personal, asignando para el efecto los recursos necesarios.

c. Información. Dada la importancia que tiene la información para el desarrollo del proceso y dada la existencia de sectores del público que pueden influir en distinto grado en el desarrollo del proceso, la información deberá ser contínua, permanente y selectiva. Deberá, además, dirigirse prioritariamente a los siguientes sectores del público:

1) Los campesinos. Informarles sobre logros y dificultades del proceso, identificando los factores que lo entorpecen, con el fin de que actuén en relación a los mismos. Informarles sobre la obligación de mantener respaldo y solidaridad con los demás grupos campesinos.

Facilitar a las organizaciones campesinas medios que les permitan generar sus mensajes y disponer canales adecuados que les permitan hacer llegar esta información a los centros decisorios del organismo de reforma agraria y a la opinión pública.

2) Los funcionarios de reforma agraria. Suministrarles elementos de juicio que permitan la autocrítica y la emulación.

3) Obreros urbanos. Mantenerlos informados en la misma forma que a los campesinos y mantenerlos permanentemente informados acerca del proceso.

4) A los grupos de decisión y público en general. Mantenerlos informados del proceso en todos sus aspectos y hacerles ver la conveniencia de éste para el desarrollo nacional.

E. Evaluación

La evaluación deberá hacerse a través de métodos que permitan analizar preferentemente:

1. Los resultados logrados en función de los objetivos, y
2. La eficiencia de los instrumentos usados en la ejecución.

Los métodos de evaluación deben tener características que permitan un rápido y contínuo conocimiento del impacto de las acciones en relación con los objetivos. Esto con la finalidad de controlar oportunamente la ejecución, corrigiendo o replanteando las acciones de acuerdo al análisis, para así garantizar un eficiente cumplimiento del proceso.

IV.9.75
mgm

Comisión B

MODELO NORMATIVO PARA LOS PAISES CLASIFICADOS COMO C Y D

A. Objetivos

La Reforma Agraria debe enfocarse como el instrumento fundamental para alcanzar el cambio estructural y que sirve de eje integrador del proceso de desarrollo nacional. Debe considerársele como esencial para sentar las bases a la aplicación de otros instrumentos del proceso de desarrollo.

Así considerada la Reforma Agraria, su objetivo general debe ser:

a. Desconcentrar la propiedad de la tierra, el control de los medios de producción, de los estímulos productivos y del producto generado en el sector agrícola mediante la eliminación de la defectuosa estructura agraria y la construcción de una nueva estructura que permita acelerar el proceso de cambio de la sociedad.

b. Contribuir a desconcentrar el poder de decisión política facilitando la participación activa y conveniente del campesino en el proceso de desarrollo.

c. Contribuir al cambio de valores y normas que rigen la sociedad actual de manera que se orienten a la realización de las potencialidades físicas e intelectuales de la persona y de todas las personas.

1. Objetivos específicos.

a. Eliminación del sistema latifundio-minifundio, trasfiriendo la tierra a los campesinos a través de formas asociativas de producción.

b. Establecer mejores relaciones de producción y de trabajo que permita al sector agrícola no involucrado en la reforma favorecerse y contribuir a la realización de los objetivos generales antes enunciados.

c. Generar fuentes de trabajo que contribuyan a solucionar el problema del desempleo.

d. Incentivar la creación de mejores niveles de vida por y para la comunidad rural.

e. Procurar la más amplia participación campesina en las decisiones que tienen relación con la planificación, ejecución y evaluación del proceso de reforma agraria y propiciar su participación en el proceso de planificación nacional.

f. Procurar que la Reforma Agraria sea también un proceso educativo para que los campesinos se capaciten y se incorporen, a través de sus organizaciones, activa y rápidamente al desarrollo nacional.

g. Procurar mayores niveles de ingreso para los campesinos.

h. Mejorar la eficiencia administrativa de los organismos nacionales que prestan servicios de apoyo a la reforma agraria.

i. Adaptar la legislación vigente a los objetivos.

j. Cambiar la estructura que domina los estímulos productivos.

k. Crear una imagen favorable en la opinión pública a favor de la reforma agraria.

l. Promover la organización campesina como fuerza de presión social, apoyo y control a los organismos de reforma agraria.

B. Diagnóstico

Los diagnósticos deben enfocarse en relación con los objetivos generales y específicos de la institución. Dichos diagnósticos deben ser contínuos y tener el alcance y profundidad necesarios de acuerdo con la información disponible, fijar las metas generales y específicas y formar la base para establecer la estrategia y los métodos en estudios de acción. En todo caso deben evitarse costosas inversiones y perfeccionismos dilatorios en la elaboración de los proyectos.

Los objetivos generales y específicos deben derivarse del análisis de los diagnósticos nacional y sectorial puesto que la Institución de Reforma Agraria actúa como un instrumento fundamental del cambio estructural dirigido a la sociedad como un todo.

El diagnóstico también debe enfocar los siguientes aspectos:

a. El grado de percepción de los campesinos sobre su problema.

b. Identificar áreas conflictivas donde coexiste el sistema latifundio-minifundio.

c. Identificar áreas en las cuales se debe realizar estudios de los recursos naturales a fin de procurar su buen aprovechamiento, conservación y mantenimiento del equilibrio ecológico.

d. Identificar el uso actual de los recursos productivos y su capacidad potencial.

e. Determinar los índices de empleo, subempleo y desempleo.

f. Analizar las organizaciones presentes en cada área.

g. Analizar las deficiencias operacionales de los servicios de apoyo.

En todo caso los diagnósticos deben realizarse con la participación de los campesinos organizados, lo cual permitiría aprovechar su experiencia vivencial.

C. Programación

Las metas deben establecerse en función:

a. De la prioridad nacional que se le asigne a la ejecución del proceso.

b. De la rapidez, masividad y dimensión con que se quiera realizar el proceso.

c. De los recursos disponibles.

d. De la decisión sobre la duración del organismo de reforma agraria, el cual no debe perpetuarse en su acción.

e. Del tipo de acciones o funciones que se haya asignado a la institución de reforma agraria.

f. De los instrumentos legales con que se cuente.

g. Del grado de aceptación que el proceso tenga en la opinión pública nacional.

Todas estas metas deben comprometer a todos los organismos del sectur público y guardar estrecha vinculación y ser coherentes con las metas sectoriales y nacionales.

D. Ejecución

Las acciones prioritarias serán en su orden:

a. Crear conciencia en todos los sectores nacionales de la existencia del problema agrario y de la necesidad de resolverlo.

b. Propiciar la adopción de las medidas constitucionales y legales que respondan a la decisión política de llevar adelante la reforma.

c. Reestructurar el organismo de reforma agraria en forma tal que permita, de acuerdo con los objetivos, alcanzar las metas fijadas.

d. Seleccionar y capacitar el personal, de todos los niveles, que participarán en el proceso.

e. Programar las acciones de campo que tienen como fin:

-La adquisición de tierras.

-La asignación rápida y expedita de tierras en base a modelos de empresas comunitarias campesinas.

-La organización de los campesinos de manera que respalden la acción de la institución de reforma agraria.

-La organización de la producción.

-La provisión de insumos y del financiamiento.

-La organización del mercadeo.

-La prestación de los servicios de asistencia técnica.

-La dotación de la infraestructura mínima.

f. Emitir los bonos de reforma agraria para financiar el proceso de expropiación.

g. Estudiar los recursos naturales para su buen aprovechamiento.

h. Elaborar los proyectos.

i. Crear los mecanismos de financiamiento.

j. Crear tribunales agrarios.

k. Establecer los mecanismos de coordinación con otras instituciones para la prestación de servicios complementarios.

E. Organización

La organización de la institución de reforma agraria debe tener en lo geográfico tres niveles: nacional, regional (si el país está regionalizado) y local.

La estructura a nivel regional debe ser semejante a la del nivel nacional, guardando una adecuada proporción desde el punto de vista cuantitativo.

Desde el punto de vista operacional tendrá tres niveles: uno político, otro directivo y una ejecutivo.

La organización de la institución de reforma agraria debe ser tal que, a través de una coordinación ágil y eficiente, toda la administración pública se ponga al servicio del proceso de reforma.

En cuanto se refiere al organismo de reforma agraria, éste debe:

-Mantener una organización ágil para adquirir y asignar la tierra que permita en un momento dado darle masividad al proceso.

-Crear y mantener los mecanismos que permitan la organización y participación de los campesinos.

-Asegurar la mayor coordinación a todos los niveles internos del organismo y su relación con los organismos de investigación, asistencia técnica, crédito, comercialización, etc.

-Mantener una estructura fuerte y a la vez flexible con objetivos, programas y metas claras y definidas.

F. Personal

Las funciones correspondientes al personal deben estar bien precisadas y delimitadas por reglamentos. Se debe evitar en todo caso la centralización de las decisiones de tipo operacional otorgando suficiente autoridad a cada uno de los niveles.

Se deberá buscar y seleccionar el personal más preparado a todo nivel que pueda disponer el país. A este personal deberá dársele una capacitación conceptual de reforma agraria que permita una identificación de los funcionarios con el proceso. Además deberá dársele una capacitación especializada, de acuerdo con sus funciones dentro de la institución, haciendo uso de todas las oportunidades de adiestramiento que se ofrezcan dentro y fuera del país.

Los funcionarios deberán tener una probada lealtad con la institución y mística con el proceso.

El organismo de reforma agraria deberá mantener en todo cuanto le sea posible la estabilidad del personal y otorgar los estímulos necesarios para obtener los mejores rendimientos.

Debe mantenerse un mecanismo de evaluación del personal de manera que la movilidad vertical se realice de acuerdo con los méritos.

G. Coordinación

La coordinación interna del organismo debe ser tanto formal como informal. La primera derivada de los reglamentos, de órdenes ejecutivas y de reuniones periódicas a las que asistan funcionarios de un mismo nivel operacional y reuniones de funcionarios de distinto nivel jerárquico. La segunda a través del contacto personal de funcionarios de distintos niveles operaciones o jerárquicos.

La coordinación de la institución tendrá como fin asegurar u ofrecer la colaboración oportuna y suficiente de y para otras instituciones como: Organismos del Sector Público Agrícola; Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas, Finanzas; Institutos Descentralizados como los de vivienda, capacitación, geográficos, etc.; universidades de información pública, instituciones religiosas, etc.

La coordinación debe ser directa, concreta y permanente con los organismos del sector público agrícola, como son los de crédito, asistencia técnica, comercialización, investigación. Este mismo tipo de coordinación debe mantenerse en la medida necesaria con los organismos públicos no agrícolas. La coordinación con las demás instituciones puede ser ocasional, de acuerdo con las circunstancias, en que sea necesario mantener contactos.

La coordinación con los grupos campesinos organizados debe ser formal y lograr a través de ella una amplia participación de estos en las decisiones políticas y en las acciones que de ellas puedan derivarse a cualquier nivel operacional.

La naturaleza de esta coordinación debe ser de apoyo mutuo o sea de la institución hacia los grupos campesinos y de estos hacia la institución, con la finalidad de orientar las acciones para una mejor conducción del proceso de reforma agraria.

H. Información

La información debe tener cuatro clientelas: los campesinos, los terratenientes, las instituciones públicas y el público en general.

En el caso de los campesinos debe dirigirse a:

a. Crear conciencia de su situación de manera que puedan reaccionar consecuentemente con la misma.

b. Hacer conocer su derecho a la tierra y a mejores condiciones de vida.

c. Exaltar la obligación de conocer y mantener la observancia de las normas jurídicas y su derecho a reclamar justicia.

d. A imbuirlos en la necesidad de que se organicen y mantengan unidos.

e. Preconizar la necesidad de mantener una conciencia de clase y por tanto buscar la solidaridad de los grupos campesinos.

f. Ejercer su derecho a la participación en el proceso de reforma agraria y a las decisiones en la vida nacional.

g. Resaltar su obligación de contribuir al desarrollo de su comunidad y de la nación.

h. A comprender su obligación de dar el mejor uso a los recursos productivos.

A los terratenientes informarles claramente sobre:

a. Las normas jurídicas que los afectan.

b. Los procedimientos que se utilizan en el trámite expropiatorio.

c. Las tierras que son y no son expropiables.

d. Las garantías que se ofrecerán a los propiedades no afectadas.

e. Las fechas o plazos en que serán expropiados los predios afectables.

f. Las compensaciones que recibirán los propietarios afectados y la forma de pago de las mismas.

A los organismos públicos mantenerlos informados:

a. Sobre la marcha del proceso.

b. Sobre la colaboración obtenida

c. Sobre el impacto de los programas.

d. Sobre las dificultades encontradas.

Al público en general informarle:

a. De los beneficios económicos, sociales y políticos que representa la reforma agraria en el desarrollo nacional.

b. Del avance del proceso y sus resultados.

c. Del respaldo que debe dar la opinión pública al proceso.

I. Presupuesto

El presupuesto debe ser suficientemente amplio y debidamente distribuído como para no limitar el proceso de reforma agraria. En todo caso debe responder a los objetivos, planes, metas, programas, proyectos, tipo de organización y funciones asignadas a la institución.

Debe garantizarse que las asignaciones presupuestarias asignadas por la ley se hagan efectivas y en tiempo oportuno.

J. Evaluación

La evaluación debe practicarse en todos aquellos aspectos en los cuales exista una acción de reforma agraria. La evaluación debe tener alcance suficiente para medir tanto su proyección externa como en su funcionamiento interno.

En la evaluación interna deben participar directamente todas las unidades técnicas y administrativas que integran el organismo, bajo los métodos y directrices de la unidad respectiva.

Para la evaluación externa debe ofrecerse toda la información que sea solicitada por el organismo evaluador.

La actitud de los funcionarios en ambos casos debe ser crítica en cuanto a las acciones y reflexiva en cuanto a los resultados alcanzados. Tal actitud permitirá mejorar los programas, corregir los errores y fundamentar mejor el proceso.

IV.10.75
mgm

ORGANIZACION CAMPESINA

Introducción

Cualquier programa de cambio estructural, comprendido dentro de la Línea VI, no puede ser considerado aislado del proceso de desarrollo. El desarrollo, según el marco conceptual IICA/FAO, no quiere decir solamente crecimiento económico, con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad productiva. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido en repetidas ocasiones que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. Para ello, el desarrollo en la América Latina debe ser considerado como un proceso de cambio estructural tanto en el sistema productivo como en las instituciones y requiere la participación creadora de todo el pueblo*.

Para que este proceso pueda realizarse se reconoce la necesidad de la participación amplia, activa y consciente de todos sus beneficiarios. En el momento presente existen obstáculos que se oponen a esta participación, "que están relacionados con el poder de que disponen los grupos e intereses afectados por la reforma agraria para oponerse a su implantación o para distorsionarla en las etapas de su ejecución"*. Además se señala otro obstáculo en "la inexistencia o insuficiencia de presión campesina organizada y coherente"*

La declaración emanada en la Tercera Reunión del CIES a nivel ministerial sobre Reforma Agraria, reiterando el compromiso contenido en el punto 6, título I, de la Carta de Punta del Este, insiste en que los cambios de estructuras que la reforma agraria implica hacen necesario "mejorar la estructura del poder mediante una real participación del campesino en las decisiones y en las oportunidades políticas, económicas y sociales"**.

Estos aspectos suficientemente legitimados, a través de las afirmaciones gubernamentales de alto nivel que inclusive proponen medidas para el desarrollo efectivo de tales organizaciones, se pueden presentar en el siguiente esquema:

-Concepto campesino y de organización campesina.

-Análisis de la naturaleza y objetivos de la organización campesina dentro de un marco de desarrollo integral. Con ello se proponen bases para la elaboración de un modelo normativo (el deber ser de la organización campesina).

---

* Marco Conceptual IICA/FAO

** Tercera Reunión del CIES a Nivel Ministerial, Lima, 1964.

-Se analiza la organización campesina, en base a un ejemplo que lo acerca a una situación actual.

-Se proponen sugerencias sobre las estrategias que podrían ayudar al IICA a establecer los programas correspondientes de la Línea VI.

Concepto de Campesino

En el actual proceso histórico de América Latina entendemos por campesinos o campesinado, como clase social, a aquel sector de la población rural, económicamente activa, de bajos ingresos y de bajo status social y político, que deriva su subsistencia del trabajo agrícola, y que no posee ni controla los medios y estímulos productivos ni participa en la distribución del producto social; tales como los asalariados rurales, beneficiarios de las reformas agrarias, etc. En el caso de reformas agrarias estructurales este concepto está en proceso de superación. Sin embargo, queda vigente la dimensión cultural del concepto.

En consecuencia, la organización campesina debe ser una asociación de auténticos campesinos, es decir, de los marginados del campo. Por tanto, de tal concepto quedan excluídos quienes poseen y controlan el poder económico y político.

Características esenciales de la Organización Campesina

Las organizaciones campesinas deben ser libremente constituídas para que sus miembros tengan el poder de generar democráticamente su autoridad. Ello significa que es responsabilidad de la organización campesina la selección, formación y control de sus dirigentes.

Las organizaciones campesinas deben ser formadas por grupos de base, es decir, por grupos autogenerados y autónomos en sus decisiones y acciones.

Las organizaciones campesinas deben ejercer una acción política, es decir, una acción que se oriente a la conquista del poder político y a su ejercicio pleno.

Objetivos de la Organización Campesina

Las organizaciones campesinas deben:

-Alcanzar su participación real y efectiva en los procesos de cambio y desarrollo y no una simple representación cuantitativa en los organismos estatales.

-Buscar el desarrollo de una conciencia crítica, que les permita ubicarse en su realidad objetiva y percibir sus intereses reales.

-Constituir grupos de presión y de lucha y no sólo grupos cerrados que buscan su mejoramiento interno.

-Vincular sus propósitos con otros grupos marginados de la sociedad, para que el aislamiento no neutralice sus posibilidades de lucha y de participación real.

-Buscar su independencia financiera a fin de impedir su manipulación por sectores interesados y desarrollar su propia ideología, a través de procesos de autocapacitación.

A. Intento de Marco Normativo

Por su parte, las instituciones del Estado tendrán a su cargo cooperar a la promoción, desarrollo y consolidación de las organizaciones campesinas.

B. Objetivos

1. De las instituciones del Estado.

a. Promover la constitución y desarrollo de las organizaciones campesinas mediante la utilización de los medios de comunicación social, preparación de promotores, cooperación financiera.

b. Proporcionar a la organización un marco jurídico adecuado para el logro de sus objetivos.

c. Dar una efectiva y real participación campesina en la determinación de políticas y acciones de la entidad.

d. Proporcionar la asistencia técnica y financiera que la organización campesina requiere en cada una de las etapas de su formación, desarrollo y consolidación.

e. Lograr formas de participación de las organizaciones campesinas a nivel local, regional y nacional, en las instituciones económicas, sociales y políticas que de una u otra manera afectan el desarrollo rural.

f. Crear los mecanismos concretos para la formación y desarrollo de una organización campesina auténtica y autónoma.

C. Diagnóstico

El diagnóstico se debe de efectuar a través de métodos de investigación orientados a lograr un conocimiento objetivo de la realidad. El conocimiento de una realidad implica los elementos siguientes:

1. El conocimiento de los procesos objetivos y estructurales en el orden económico (estructura de tenencia y producción, sistemas de crédito y asistencia técnica, relaciones de trabajo agrícola, niveles de tecnificación.etc.), social, (fuerzas sociales presentes como son los conflictos sociales, organizaciones campesinas, sindicatos rurales,etc.), y político (estructura y funcionamiento de partidos, lucha reivindicativa y por la tierra,etc.).

2. La percepción que tienen los campesinos de la realidad objetiva, es decir, de los procesos objetivos arriba mencionados, para estimular una conciencia crítica y una acción responsable y concreta de trasformación y de cambio.

3. La experiencia práctica y vivencial del campesinado dentro de las estructuras históricas en que se mueven, para el aprovechamiento de esta experiencia en un proceso educativo, orientado al cambio de actitudes, valores, creencias y habilidades adquiridas, y a la conformación de una ideología y cultura auténticamente campesina.

Métodos de este tipo requieren la participación real de los campesinos en la investigación de su realidad y proporcionan elementos para el desarrollo de una conciencia crítica y de la creatividad, frecuentemente inhibida por la estructura de dominación.

La investigación participante permite identificar las diferencias entre lo real y lo deseable, es decir, los problemas en sus relaciones, los recursos disponibles y obtenibles, los obstáculos y desviaciones de la acción de cambio y sus posibilidades concretas.

D. Ejecución

En cuanto a investigación y diagnóstico:

-Elaborar las metodologías de participación campesina en los procesos de investigación de su realidad.

-Preparar estudios complementarios que permitan descubrir factores estructurales que inhiben o impiden el desarrollo de la organización campesina.

En cuanto a utilización de los medios de comunicación:

-Desarrolla las formas de comunicación en las cuales los campesinos puedan producir sus propios mensajes y canalizarlos a través de medios masivos controlados por ellos.

En cuanto a la capacitación de campesinos:

-Elaborar métodos de educación con la participación de los campesinos en la preparación de los programas de enseñanza que tenga como base el diálogo.

En cuanto a la capacitación de promotores:

-Incorporar a los campesinos en el adiestramiento y selección de los promotores de la organización.

E. Organización Formal

La acción del Estado a través de sus instituciones debe tener una duración limitada en el tiempo, hasta cuando las organizaciones campesinas logren su autonomía con sus miembros incorporados a un pleno sistema decisorio en todos los niveles de operación (local, regional y nacional). A partir de ese momento las funciones gubernamentales serán trasferidas en su mayor parte a las organizaciones.

Una de las funciones de importancia de las oficinas estatales centrales es la de mantener actualizados los registros y demás informaciones sobre la organización.

La labor oficial debe ser descentralizada, en el sentido de que sus dependencias regionales de promoción tengan una relativa autonomía en los diferentes tipos de decisión, cuidando que no se generen contradicciones con las tomadas a nivel central.

F. Personal

El personal directivo debería estar constituído, en lo posible, por personas de diferentes orientaciones disciplinarias, para formar un equipo interdisciplinario -científicos sociales, abogados, economistas, agrónomos, educadores, comunicadores, etc-., claramente comprometidos con la causa campesina.

El personal de base será preferiblemente campesino pero deberá tener una visión globalizante de la estructura social, de los procesos de cambio, de las características del subdesarrollo y de la orientación del desarrollo.

Además de la promoción, sus funciones fundamentales serían las de asesoramiento, capacitación y programación.

G. Coordinación

La coordinación institucional interna, aunque vertical en sus líneas de mando, no debe ser autoritaria y concentradora de decisiones, a fin de estimular un flujo contínuo de información, e incorporar a todos los miembros de la organización en el proceso de toma de decisiones. Una institución autoritaria que niega la participación en las decisiones se encuentra impedida a estimular en la organización campesina una forma organizativa basada en la participación.

En sus relaciones externas, la institución debe buscar sistemáticamente la coordinación de su acción con los otros organismos del sector agrícola, en especial con el que tiene la función de ejecutar la reforma agraria. Además de coordinar su acción con otras instituciones que, a pesar de pertenecer a otros sectores, tengan relación con el desarrollo rural, como los ministerios de educación, trabajo, etc.

H. Información

Esta actividad dirigida fundamentalmente a la masa campesina, contemplará de manera preferencial los aspectos referentes a los objetivos de la organización -su filosofía, su razón de ser, funciones, proceso de su constitución, sus problemas y logros,etc.,- Su propósito es el de permitir la formación de una conciencia crítica entre los campesinos, para que, al trasformarse ellos en actores del proceso de cambio y desarrollo, salgan de su situación dominada y pasiva.

También se tendrá en cuenta el público urbano, principalmente los obreros, difundiendo los logros de la organización campesina y estimulando su solidaridad de clase en la lucha común para producir el cambio.

I. Evaluación

Un proceso contínuo de evaluación permitirá conocer los efectos que están produciendo las políticas y acciones de la institución.

En este sentido será necesario evaluar los procedimientos utilizados, los resultados, los efectos de las metodologías y las acciones del personal.

El método que se utilice dependerá del tipo de evaluación,pero en todo caso serán sencillos, comprensibles y flexibles. Se pueden recomendar métodos como el estudio de caso, reuniones de grupo e informes de observadores.

En cualquiera de los métodos es indispensable la participación campesina, la cual trasformará estos métodos en elementos pedagógicos que permitirán a los mismos actores corregir las distorsiones y errores que se introducen en la realización de las acciones concretas.

J. Estrategia

Para poder diseñar una estrategia hemos hecho un análisis de objetivos expresos e implícitos de la entidad estatal a cargo de la organización campesina en Colombia.

Modelo Actual	Interpretación de la Realidad
1. Asociar a los usuarios en los servicios del Estado.	1. Se cumple con orientación paternalista: -creación de conflictos por definición de usuarios. -énfasis en el crecimiento cuantitativo. -implica una participación limitativa.
2. Modificar la mentalidad del campesino para integrarlo al proceso de desarrollo.	2. a. Inhibir la formación de una conciencia crítica. b. Utilizar al campesino como medio para ejecutar obras de mejoramiento socioeconómico, pero sin afectar el "establecimiento". c. Impide que la organización campesina funcione como organismo de reivindicaciones sociales. d. Imponer un concepto de desarrollo que atenta contra los intereses de los campesinos.
3. Estimular la participación de los campesinos en las decisiones nacionales.	3. a. Reconocer la representación limitada en los organismos del sector agrícola. b. Negar totalmente la participación en las decisiones nacionales.

Dado el análisis anterior, nos permitimos sugerir lo siguiente:

a. La estrategia del IICA frente a este aspecto no puede desconocer la contradicción implícita que presenta el enfoque que tiene de la organización campesina la propia entidad estatal que la regula y controla y el que tiene al respecto la pripia Organización Campesina.

b. Otra contradicción se encuentra internamente en el IICA con su concepción humanista y de apoyo institucional que obliga a trabajar con un organismo estatal cuyos planteamientos pueden no coincidir con dicha concepción humanista.

c. Aceptando que el IICA debe trabajar con la institución estatal se entiende que cualquier tipo de estrategia debe ser encarada en forma indirecta en tanto no existan las condiciones políticas necesarias que configuren una mayor coincidencia ideológica con el marco normativo que se presenta.

Por lo tanto, la estrategia se concibe de la siguiente manera:

a. Reuniones de los técnicos nacionales de distintos organismos del sector agrícola encargados de problemas relacionados indirectamente con organización campesina para el análisis crítico de sus propios problemas y por tanto indirectamente de la propia organización campesina.

b. Acciones indirectas a través de los institutos del sector agrícola referentes al proceso de reforma agraria como por ejemplo, evaluaciones de Empresas Comunitarias que permitan corregir las distorsiones de dichas empresas y vincularlas al movimiento campesino.

c. Invitar a los cursos y seminarios internacionales relacionados con organización y participación campesina a los técnicos colombianos que trabajan en las líneas relacionadas con la organización campesina.

d. Realizar estudios e investigaciones de la organización campesina, con la colaboración de técnicos nacionales y de los propios campesinos, para conocer en forma empírica las contradicciones que se presentan con el modelo normativo y que sirvan al mismo tiempo de capacitación a dichos colaboradores.

IV.10.75
mgm

CONCEPTO GENERAL DE ESTRUCTURA

1. Se entiende por estructura el ordenamiento de partes de componen algo, o sea una totalidad (casa). Para que la estructura funcione debe existir un ordenamiento de las partes. Implica esto que debe tener cierta estabilidad para cumplir sus fines, aunque por su propia naturaleza requiere cierta dinámica indicativa de un proceso. El ordenamiento implica la existencia de elementos básicos (cimientos de la casa) sobre los cuales se construyen los otros siguiendo esa misma dinámica.

2. Este concepto aplicado al análisis de la sociedad implica la necesidad de distinguir esas partes y el examen de esas relaciones devela la problemática.

3. Esa visión global de la sociedad descubre tres niveles. Uno básico, definido por las relaciones existentes entre el hombre y las cosas (naturaleza, sus instrumentos y los resultados de su acción). Uno intermedio o institucional definido por las relaciones existentes entre el hombre y otros hombres y por último, el nivel superior o ideológico definido por las creencias, valores y normas predominantes en una determinada sociedad.

4. El nivel básico se caracteriza como Proceso Productivo. Este proceso implica relaciones técnicas (control del hombre sobre su medio a través de instrumentos), y de apropiación que está reglamentada por el sistema jurídico. Sin embargo, la relación jurídica de propiedad no es tan importante como el control real de los medios y estímulos productivos (crédito, asistencia técnica, mercadeo, etc.).

Cuando esa apropiación y control se encuentra en manos de una minoría por grupos internos o por países dominantes, se configura la problemática del subdesarrollo, la cual podemos esquematizar de la manera siguiente:

A Nivel Básico :

a. Concentración de medios y estímulos productivos.

b. Concentración en la decisión de retribuir los factores.

c. Exportación de excedentes económicos, lo que imposibilita la inversión interna necesaria para el incremento de la oferta de bienes de capital y/o consumo.

Todos estos aspectos enunciados históricamente han producido el estancamiento económico a largo plazo. Aunque a corto plazo se puede conseguir un crecimiento económico que no se mantiene sin la apropiación de excedentes generados en países periféricos. Esto niega de hecho la posibilidad de la dimensión humanística del desarrollo.

A Nivel Institucional

a. Verticalidad en las relaciones sociales (dominación-sumisión) en las instituciones sociales (familia, educación, iglesia, instituciones de trabajo).

b. Control de la representatividad política y del voto.

c. Control de los medios de comunicación, (prensa, TV, radio).

A Nivel Ideológico

a. Imposición ideológica de creencias y valores.

b. Personalidad autoritaria (dominación-sumisión) que se expresa en alineación del individuo (individualismo, competencia, etc.).

5. Cambios en la estructura. Se dan cambios a nivel ideológico (valores, creencias, etc.) que son importantes para permitir nuevos tipos de organización social. Estos cambios pueden crear condiciones para que se de un cambio estructural pero sin confundirse con él. Su validez dependerá de si es conducente el cambio de la estructura.

También pueden darse cambios a nivel institucional (ejemplo, mejor sistema de planificación) que sólo tendrá validez si conlleva o si va acompañado de un cambio estructural. En caso contrario, cualesquiera de estas dos formas de cambio pueden significar el fortalecimiento de la esctructura actual.

6. Cambio estructural. Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, el cambio estructural, es decir de la estructura, supone una ruptura de las relaciones a nivel básico. Esto se entiende por un cambio en la apropiación y en el control de los medios y estímulos productivos.

El cambio estructural no tiene valor por sí mismo, sino que debe tener una orientación que no puede ser otra que aquella destinada al hombre. Se concibe ese cambio dentro de una dimensión humanista para lo cual se concibe el desarrollo: el desarrollo para la América Latina implica un proceso deliberado de liberación, consistente en la autoafirmación e independencia de las naciones latinoamericanas, frente a los países dominantes (desarrollados) y el cambio global de la estructura económica, jurídico-política e ideológica-cultural, para la realización plena del hombre, como creador consciente de la historia y dueño de su destino, mediante:

a. El desarrollo de una conciencia social crítica, lo cual implica una percepción de su ubicación en una realidad histórica, de su capacidad creadora, de su responsabilidad social y de su compromiso activo en el proceso de liberación.

b. La organización sistemática de los marginados para lograr la movilización social, como condición necesaria de dinamización permanente del proceso, tendientes al ejercicio del poder.

c. La participación mayoritaria y autónoma de los miembros de la clase dominada, como actores y beneficiarios del proceso, en la propiedad y control de los medios productivos y en los beneficios de la riqueza social.

IV.10.75
mgm

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA -

Dirección General

ESQUEMA GENERAL PARA LA DESCRIPCION DE UN PROYECTO

A. Número y título

B. Antecedentes

1. El problema
2. Magnitud del problema
3. Soluciones actuales dadas al problema
4. Cooparación de organismos internacionales (excepto el IICA) en la solución actual del problema
5. Solución ideal (desde el punto de vista económico, político y social)

C. Objetivos

1. Soluciones posibles que puede adelantar el IICA (en base a los antecedentes y a la estrategia del IICA).

D. Organismo clave

1. Organismo con el cual trabajaría el IICA

E. Metas

1. a mediano plazo (3 años , por ejemplo)
2. a corto plazo (un año) : soluciones dentro del período fiscal del IICA

F. Actividades (a corto plazo)

1. Número, título, lugar, fecha y costo
2. Naturaleza de la actividad (ejemplo: instrumentos a ser utilizados).
3. Técnico responsable y colaboradores.

gt.
IV-18-75

EJEMPLO DE "PROYECTO TIPO" PARA LA LINEA VI*

A. Número y Título : APOYO AL SUBSISTEMA INSTITUCIONAL DE EDUCACION Y CAPACITACION CAMPESINA EN EL PERU

B. Antecedentes.

B.1 El Problema. La educación y capacitación campesina en el Perú presentan tres tipos de problemas. El primero se refiere a la insuficiencia cuantitativa de los medios de capacitación en relación con el creciente número de beneficiarios potenciales. En segundo lugar, se observa la inexistencia, o existencia precaria, de metodologías masivas de capacitación. Finalmente, es fácilmente identificable la falta de coordinación interinstitucional a nivel regional y local.

B.2 Magnitud del Problema. El proceso de Reforma Agraria en el Perú ha avanzado a ritmo impresionante. Las adjudicaciones a empresas campesinas y la constitución de las mismas muestra cada vez un mayor número de "clientes" de la capacitación campesina.

Frente a esta situación la insuficiencia de medios de capacitación con que cuenta el aparato del Estado es notoria y exige pronta solución.

B.3 Soluciones actuales dadas al problema. En el momento actual, existen varios organismos nacionales que tienen funciones de educación y capacitación en el sector reformado. Sin embargo, la falta de coordinación de sus acciones, la deficiencia de la estructura instalada y de personal y por otro lado la ausencia de metodologías masivas de capacitación que incorporen efectivamente a los campesinos a su proceso de educación, producen una dispersión de los recursos y no permite encontrar la solución eficaz a los problemas pendientes. En este momento existe una presión creciente de los grupos campesinos, sobre todo a través de la Confederación Nacional Agraria para que se

* Elaborado sobre la base del trabajo de "Aplicación del Modelo normativo al Caso del Perú".

encuentre la manera de solucionar estos problemas. A altos niveles existe no solamente una preocupación por el problema sino también se está planteando la necesidad de centralizar los esfuerzos que se encuentran a veces aislados y no raro en conflicto en un organismo que permita atender por lo menos cuantitativamente a las necesidades antes señaladas.

B.4 Cooperación de Organismos Internacionales. En la actualidad existen equipos de FAO-PNUD, OIT, y otros organismos privados tratando de apoyar la solución. Sin embargo, la acción adolece de la misma deficiencia señalada en los organismos nacionales muy especialmente en lo relativo a la coordinación de esos esfuerzos. No obstante tal hecho, la magnitud del problema y su importancia cualitativa justifica la acción del IICA, debidamente coordinada con los otros organismos nacionales e internacionales.

B.5 Soluciones Ideales. Se pretende alcanzar soluciones concretas al problema en el ámbito de la educación extra-escolar a través de los siguientes instrumentos:

a. Fortalecimiento de las instituciones u organismos de capacitación campesina en los aspectos técnico-productivos, administrativos, políticos y socio-culturales.

b. Fortalecimiento de los organismos de capacitación campesina para el desarrollo de metodologías educativas vinculadas a la investigación de la realidad social con participación campesina.

c. Fortalecimiento de la coordinación de los organismos de capacitación campesina con los mecanismos institucionales de educación formal a fin de que esta se vincule directamente con la capacitación extra-escolar.

d. Fortalecimiento de los organismos de capacitación campesina a fin de que adopten metodologías que amplíen la educación a toda la familia.

B.6 Evaluación de la acción del IICA. Hasta el momento el IICA a través de su participación en los programas de CENCIRA y mediante la realización de un taller nacional sobre educación de adultos, en áreas rurales, ha contribuído en la búsqueda de metodologías de capacitación

campesina más acordes con el modelo societal peruano, que enfatiza la participación social. Esto ya permite al IICA la utilización de instrumentos pedagógicos adecuados a la realidad nacional. Sin embargo, dentro de su estrategia básica de fortalecimiento institucional, necesita además concentrar los esfuerzos en los aspectos de coordinación del subsistema institucional encargado de la educación y capacitación campesina.

C. Objetivo General

Alcanzar los puntos indicados como soluciones ideales en el punto 5 del acapite anterior.

C.1 Objetivos operacionales

a. Colaborar estrechamente con la Junta Permanente de coordinación educativa del Ministerio de Educación (o del organismo centralizador) en sus esfuerzos de racionalizar y planificar conjuntamente las acciones de apoyo educativo, tanto a nivel nacional, como regional o local.

b. Promover en el subsistema institucional la adopción de las metodologías masivas de capacitación adecuándolas teórica y prácticamente a la situación del Perú.

c. Apoyo y asesoría directa a los procesos de nucleariza-ción de la educación con participación comunitaria y su vinculación al proceso de reforma agraria.

D. Organismos Claves

Los organismos claves del subsistema de capacitación campesina, con los cuales se trabajará en el proyecto son:

-CENCIRA

-Dirección de Capacitación y Organizaciones Rurales de la Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS).

-La Junta Permanente de Coordinación Educativa del Ministerio de Educación.

-La Confederación Nacional Agraria

E. Metas

(No se puede elaborar, dado el carácter de ejercicio que tiene la elaboración de este proyecto).

F. Actividades a corto plazo: (ejemplo)

F.1 Actividad No.

Laboratorio Experimental de Capacitación y Organización Campesina.

Lugar: Cañete

Fecha: del 3 de julio al 23 de julio de 1976

Costo detallado: Ver hoja anexa

F.2 Naturaleza de la actividad:

La actividad tiene dos partes: durante la primera se desarrollará un laboratorio experimental de organización campesina de acuerdo con la metodología del PROCARA de Honduras. Durante la segunda parte los participantes en la actividad analizarán la validez de la metodología y su aplicabilidad masiva en el proceso peruano.

F.3 Técnico responsable: Especialista en Reforma Agraria de la Zona Andina.
Sociólogo Rural del IICA-CIRA.

mdeb
IV-18-75

MODELOS NORMATIVOS DE REFORMA AGRARIA

Versión preliminar y sujeta a revisión.

MODELO A		MODELO B
	1. Propiedad y Control del Proceso Productivo	
	1.1 Formas de adquisición de la propiedad agraria. Mejoras permanentes y de inventario.	
	1.1.1 Tierras y mejoras permanentes	
Confiscación		Expropiación a precio fiscal y pago en bonos a largo plazo.
	1.1.2 Inventario	
	1.1.2.1 Plantaciones, instalaciones y maquinarias.	
Confiscación		Expropiación con pago en bonos mejorados.
	1.1.2.2 Cultivos anuales, animales y almacén.	
Expropiación con pago en efectivo a precios de mercado.		Expropiación con pago en efectivo a precios de mercado.
	1.2 Formas de adjudicación	
Propiedad social (en discusión)		Propiedad privada asociativa.

MODELO A		MODELO B
	1.3 Formas de organización productiva	
Empresas Comunitarias. Campesinas.		Empresas asociativas
	1.4 Derechos de propiedad del agua	
Estatal		Estatal
	1.5 Calificación de beneficiarios	
Campesinos (sin discriminación) y trabajadores calificados		Campesinos (con priorización): 1) Campesinos sin tierra (Jornalero) 2) Campesinos de tenencia precaria. 3) Campesinos que poseen tierra (minifundistas)
	1.6 Avances cuantitativos relativos	
Máximo de familias y superficie con organización empresarial eficiente.		Máximo de familias y superficie con organización eficiente.
	1.7 Calidad y ubicación de tierras afectadas.	
En procesos masivos: todas las tierras.		En procesos progresivos: comenzar por áreas de mejor calidad, ubicación e infraestructura.
	1.8 Apropiación de excedentes netos	
Social		Asociativa (miembros de la empresa.

MODELO A		MODELO B
	1.9 Cambios de estructuras de comercialización y procesamiento.	
1.9.1 Transferencia de las estructuras de comercialización de productos a organizaciones campesinas.		Formación de estructuras de segundo grado competitivas con las existentes.
1.9.2 Transferencia de las estructuras de insumos a organizaciones campesinas.		
1.9.3 Transferencia de plantas de procesamiento existentes a organizaciones campesinas.		Lograr la participación en la propiedad, gestión y utilidades en las plantas existentes a través de estructuras de segundo grado.
Creación de nuevas plantas de procesamiento de propiedad social.		Creación de nuevas plantas de procesamiento a través de estructuras de segundo grado.
	1.10 Servicios administrativos y técnicos	
Total autonomía para implementar centros de múltiples servicios.		Consolidación de servicios a través de estructuras de segundo grado con participación del Estado.
	2. Poder y Participación	
	2.1 Globalidad del proceso de cambio	
Afecte todos los sectores.		Afecte a todo el sector agrario.

MODELO A		MODELO B
	2.2 Formas de organización campesina y relación con el Gobierno.	
Organizaciones de finalidad múltiple apoyadas por el Estado.		Organizaciones gremiales y políticas aceptadas.
	2.3 Importancia relativa de las organizaciones campesinas.	
Unificación de las organizaciones campesinas a nivel nacional con bases locales y regionales que abarquen el máximo de población.		Varias
	2.4 Participación campesina en decisiones.	
A todo nivel y en todos los sectores.		A nivel nacional y regional en organismos públicos del sector agrario y a nivel de comunidad.
	3. Estructura Institucional de Apoyo al Proceso.	
	3.1 Ordenamiento jurídico	
Nuevo ordenamiento jurídico adecuado al cambio estructural.		Existencia de legislación sobre Reforma Agraria y Colonización referidas al cambio estructural. - Coherencia entre el derecho agrario y el derecho general. - Existencia de fuero agrario.

MODELO A		MODELO B
	3.2 Planificación del proceso	
Global (para todos los sectores) y descentralizado, comprendiendo todos los elementos considerados en la hipótesis máxima.		Para el sector rural, comprendiendo todos los indicadores considerados en la hipótesis mínima.
	3.3 Financiamiento del proceso	
	3.3.1 Origen	
Nacional		Básicamente nacional
	3.3.2 Destino	
Pago de expropiaciones.		Pago de expropiaciones
Financiamiento del organismo de reforma agraria.		Financiamiento del organismo de reforma agraria.
Financiamiento de los organismos de apoyo.		Financiamiento de los organismos de apoyo.
Desarrollo de proyectos.		Desarrollo de proyectos
	3.4 Normas para obtención de crédito para los usuarios.	
	3.4.1 Garantía	
Personal o social		Personal y/o social prendería.
	3.4.2 Interés	
Sin interés o al costo de administración		Preferencial (menor que el comercial)

MODELO A		MODELO B
	3.4.3 Plazos	
En función de los planes de inversión, que favorezcan la capitalización y con tendencia al largo plazo.		En función de los planes de inversión, que favorezcan la capitalización y con tendencia al largo plazo.
	3.4.4 Destino	
En función de los planes de desarrollo económico y social de las empresas, tenden		Con prioridad a la producción que emplee tecnologías estimuladas de la ocupación de mano de obra.
	3.5 Organización y orientación de la investigación y extensión rural.	
	3.5.1 Organización y orientación de la investigación.	
Integración de la investigación físico-biológica y socioeconómica, introduciendo las variables socioeconómicas en la investigación biológica.		Coordinación de la integración de la investigación físico-biológica y socioeconómica, introduciendo las variables socioeconómicas en la investigación biológica.
Coordinación de la investigación con otros servicios de apoyo.		Coordinación de la investigación con otros servicios de apoyo.
Que sea investigación preferentemente aplicada a resolver problemas prioritarios y reales que afrontan las empresas campesinas así como aquellas que se derivan de los planes accionales de desarrollo.		Que sea investigación preferentemente aplicada a resolver problemas prioritarios y reales que afrontan las empresas campesinas, así como aquellas que se derivan de los planes accionales de desarrollo.

MODELO A		MODELO B
Que genere tecnología compatible con una mayor utilización de mano de obra y el mínimo de capital.		Que genere tecnología compatible con una mayor utilización de mano de obra y el mínimo de capital.
Participación campesina en las decisiones sobre los tipos de investigación a realizar.		
Acción integrada de procesos de creación y difusión de conocimientos.		Acción integrada de investigación y extensión.
Debe ser realizada por el Estado y/o con las organizaciones campesinas de tercer grado.		
	3.5.2 Organización y orientación de la extensión rural.	
Se cumple la función de extensión como parte del proceso educativo que se explicita en el punto 3.6		Integrar en la doctrina del desarrollo la organización, planificación y ejecución de los programas de extensión e investigación físico-biológica y económica.
		Enfatizar su acción encuadrándola dentro de una filosofía de desarrollo humanista y conectada con los planes nacionales de desarrollo.
		Tener presencia y actuación prioritaria en todos los programas de reforma agraria.

MODELO A

MODELO B

Que su doctrina se proyecte a otras dimensiones que la de la asistencia técnica, ampliándola a todos los aspectos educativos que requiere la interacción humana.

Que se utilice una metodología con énfasis en aquellos medios que permitan la más amplia e intensa participación de los campesinos.

Que sus programas de acción se generen en la participación activa de organizaciones campesinas de base, compatibilizándola con los objetivos y orientaciones del plan de desarrollo regional.

Concentrar sus recursos en aquellos programas que atienden prioritariamente los problemas de la familia de los campesinos.

Que integre sus equipos técnicos con aquellos profesionales más adecuados según la realidad donde actúe, valiéndose de varios tipos de profesionales, incluyendo campesinos.

MODELO A

MODELO B

3.6 Educación y capacitación campesina

3.6.1 Características.

3.6.1.1 Universal
3.6.1.2 De todos para todos
3.6.1.3 Gratuita
3.6.1.4 Obligatoria
3.6.1.5 Liberadora
3.6.1.6 Participativa
3.6.1.7 No competitiva
3.6.1.8 Permanente
3.6.1.9 Integral e integrada.
3.6.1.10 En el trabajo y para el trabajo.

3.6.2 Objetivos

3.6.2.1 Eliminación del analfabetismo.
3.6.2.2 Creación de estructuras educativas abiertas e integradas.
3.6.2.3 Participación de la comunidad y de la familia campesina en el proceso educativo que lleva a cabo el Estado.
3.6.2.4 Desarrollo de una conciencia social crítica.
3.6.2.5 Elevación progresiva y continua del nivel de conocimientos técnicos, administrativos, económicos, sociales, culturales y políticos de toda la población.

3.6.1 Educación formal.
- Universalización de la educación con financiamiento y orientación estatal y de la comunidad.
- Participación de la comunidad, las empresas y la familia en los contenidos, métodos y programas de la educación.

3.6.2 Educación extraescolar.
- Creación de instituciones u organismos de capacitación campesina en los aspectos técnico-productivos, administrativos, políticos y socio-culturales.
- Desarrollo de metodologías educativas vinculadas a la investigación de la realidad social con participación campesina.
- Estrecha vinculación de la educación formal con la extraescolar.
- Ampliación de la educación a toda la familia.

MODELO A	MODELO B
3.6.3 Metodología	
3.6.3.1 Basada en la investigación participante de la realidad social.	
3.6.3.2 Orientada hacia la acción transformadora de la sociedad.	
3.6.4 Contenidos	
3.6.4.1 Cuanto a su origen vinculados a la realidad social.	
3.6.4.2 Cuanto a su alcance, que cobijen todos los aspectos de la realidad social (técnicos, productivos, económicos, políticos, administrativos y socio-culturales.	

1. 1. Propiedad y Control del Proceso Productivo

1.1 Forma de adquisición de tierras

1.1.1 Tierras públicas

1.1.2 Donaciones

1.1.3 Compra

1.1.4 Expropiación

1.1.5 Confiscación

1.1.6 Reversión

1.2 Formas de adjudicación

1.2.1 Privada

1.2.2 Estatal

1.3 Forma de organización productiva

1.3.1 Unidades agrícolas familiares

1.3.2 Formas asociativas de producción

1.3.3 Empresa estatal

1.4 Calificación de beneficiarios

1.4.1 Campesinos

1.4.2 Otros

1.5 Derechos de uso del agua

1.5.1 Privada

1.5.2 Estatal

1.6 Avances cuantitativos relativos

1.6.1 Número de familias asentadas %

1.6.2 Número de hectáreas % (sobre potencial afectable)

1.7 Calidad y ubicación de tierras afectadas

1.7.1 Buenas

1.7.2 Marginales

1.8 Apropiación de excedentes

1.8.1 Individual

1.8.2 Asociada

1.8.3 Estatal

1.9 Transformación de estructuras complementarias

1.9.1 Comercialización de productos

1.9.2 Comercialización de insumos

1.9.3 Transformación de productos agropecuarios

2. Poder y Participación

2.1 Globalidad del proceso de cambio

2.1.1 Todos los sectores

2.1.2 Sólo el sector agrícola

2.1.3 Sólo la tenencia de la tierra

2.2 Formas de organización campesina

2.2.1 Económicas	Oposición
2.2.2 Gremiales	Tolerancia
2.2.3 Políticas	Cooperación

2.3 Importancia relativa de la organización campesina

2.3.1 A nivel nacional — Número de miembros / Población económicamente rural

2.3.2 A nivel regional

2.4 Participación campesina en decisiones

2.4.1 De comunidad

2.4.2 De organismos públicos

2.4.3 Estructuras políticas

3. Estructura Institucional de Apoyo al Proceso de Reforma Agraria

3.1 Ordenamiento jurídico

3.1.1 Existencia de legislación de reforma agfaria

3.1.2 Existencia de legislación de colonización

3.1.3 Existencia de Fuero Privativo Agrario

3.1.4 Coherencia entre objetivos e instrumentos legales

3.2 Planificación del proceso

3.2.1 Nacional

3.2.2 Regional

3.2.3 Predial

3.3 Financiamiento del proceso

3.3.1 Origen
- 3.3.1.1 Nacional
- 3.3.1.2 Externos

3.3.2 Destino
- 3.3.2.1 Adquisición de tierras
- 3.3.2.2 Organismo
- 3.3.2.3 Desarrollo de Proyecto

3.3.3 Monto presupuesto del organismo de reforma agraria
Presupuesto del Organismo del Sector Agrario

3.4 Normas para la obtención de crédito

3.4.1	Garantía	3.4.1.1	Personal
		3.4.1.2	Prendaria
		3.4.1.3	Hipotecaria
3.4.2	Interés	3.4.2.1	Preferencial
		3.4.2.2	Comercial
3.4.3	Plazos	3.4.3.1	Corto
		3.4.3.2	Mediano
		3.4.3.3	Largo
3.4.4	Destino	3.4.4.1	Producción
		3.4.4.2	Consumo
		3.4.4.3	Inversión social

3.5 Organización de la investigación y extensión rural

3.5.1 Investigación orientada a resolver problemas de los beneficiarios de reforma agraria.

3.5.2 Extensión orientada a resolver problemas de los beneficiarios de reforma agraria.

3.6 Capacitación y educación de campesinos

3.6.1 Existencia

3.6.2	Adecuación	3.6.2.1	Tecnología
		3.6.2.2	Administración y gestión
		3.6.2.3	Sociocultural y política

3.6.3 Alcance número de campesinos
sobre beneficiados

3.6.4	Sujeto	Niños
		Jóvenes
		Amas de casa
		Adultos

3.7 Racionalidad funcional del organismo de Reforma Agraria

3.7.1 Tiene funciones adicionales a la adquisición, adjudicación, organización y capacitación campesina.

3.8 Coordinación entre las instituciones

3.8.1 Convenios

3.8.2 Planificación conjunta

3.8.3 Acuerdos circunstanciales

3.8.4 Reuniones informales

País / Criterios	1.	1.1	1.1.1	1.1.2	1.1.3	1.1.4	1.1.5	1.1.6	1.2	1.2.1	1.1.2	1.3	1.3.1	1.3.2	1.3
Argen[illegible]															
Bolivia															
Brasil															
El															
Gua															
Haití															
Honduras															

País / Criterios	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
1.4																				
1.4.1																				
1.4.2																				
1.5																				
1.5.1																				
1.5.2																				
1.6																				
1.6.1																				
1.6.2																				
1.7																				
1.7.1																				
1.7.2																				
1.8																				
1.8.1																				
1.8.2																				

País / Criterios	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Rep. Dominicana	Uruguay	Venezuela
3.6																				
3.6.1																				
3.6.2																				
3.6.2.1																				
3.6.2.2																				
3.6.2.3																				
3.6.3																				
3.6.4																				
3.7																				
3.7.1																				
3.8																				
3.8.1																				
3.8.2																				
3.8.3																				
3.8.4																				

PANAMA

1. Propiedad y Control del Proceso Productivo

1.1 Forma de adquisición de tierras

Expropiación y reversión

1.2 Formas de adjudicación

Privada Asociativa

1.3 Forma de organización productiva

Formas asociativas de producción

1.4 Calificación de beneficiarios

Campesinos

1.5 Derechos de uso del agua

1.6 Avances cuantitativos relativos

De 100.000 beneficiarios potenciales, se ha entregado tierra a 15.000 en 13 años

1.7 Calidad y ubicación de tierras afectadas

La mayor parte marginales

1.8 Apropiación de excedentes

Individual

1.9 Transformación de estructuras complementarias

Complementarias

1.9.1 Comercialización de productos : Pequeños cambios

1.9.2 Comercialización de insumos : pequeños cambios

1.9.3 Transformación de productos agropecuarios : pequeños cambios

2. Poder y Participación

2.1 Globalidad del proceso de cambio

2.1.1 Ha habido cambio identificado por un mayor nacionalismo y mayor participación popular.

2.1.2 Ha habido un cambio parcial en el sector agrícola consistente en:

Reorganización del Sector Público Agrícola
Mayor orientación de los servicios de apoyo hacia los beneficiarios de Reforma Agraria
Cambios en la tenencia de la tierra identificados en el numeral 1.6

2.2 Formas de organización campesina

2.2.1 Económicas :
A nivel nacional existe la CONAC(Confederación Nacional de Asentamientos campesinos). A nivel Provincial existen las Cooperativas de Producción, Juntas Agrarias y Juntas Comunales. Estas organizaciones aunque su base es de tipo económico tienen una influencia y tendencia política y trabajan en cooperación con el Gobierno.

2.2.2 Gremiales :
Existen sindicatos campesinos en las compañías transnacionales para lucha gremial pero con influencia política y en cooperación con el Gobierno.

2.3 Importancia relativa de la organización campesina

Se estima que no menos del 25% de la población rural economicamente activa esta vinculada a a algun tipo de organización .

2.4 Participación campesina en decisiones

Existe a nivel de comunicada y en las estructuras políticas

3. Estructura Institucional de apoyo al Proceso de Reforma Agraria

3.1. Ordenamiento Jurídico

3.1.1 Existe legislación sobre Reforma Agraria
3.1.2 Existen disposiciones sobre colonización en el Código Agrario
3.1.3 No existe Fuero Agrario
3.1.4 Existe adecuada coherencia entre los objetivos y los instrumentos

3.2. Planificación del Proceso

3.2.1 No existe planificación a nivel nacional
3.2.2 No existe planificación a nivel regional
3.2.3 Solo existe programación a nivel pred ial por lineas de producción

3.3 Financiamiento del proceso

3.3.1 Origen Nacional
3.3.2 Destino : Existe financiamiento para adquisición de tierra, para el organismo y para desarrollo de proyectos.
3.3.3 No tenemos información disponible

3.4 Normas para la obtención de crédito

3.4.1 Garantía : Personal y Prendaria
3.4.2 Interés : Preferencial
3.4.3 Plazos : Mediano y Corto
3.4.4 Destino : Principalmente producción

3.5 Organización de la investigación y extensión rural

3.5.1 La investigación no está orientada a resolver problemas de los beneficiarios de Reforma Agraria
3.5.2 La Dirección Nacional de Producción del MIDA que cumple las funciones de extensión esta orientada casi exclusivamente a los beneficiarios.

3.6 Capacitación y educación de Campesinos

3.6.1 Existe un sistema de capacitación campesina a cargo de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del MIDA y 3 centros de capacitación.
3.6.2 Contenido (Adecuación) : Incluye tecnología, administración, aspectos socioculturales y políticos.
3.6.3 No hay información disponible sobre alcance
3.6.4 Sujetos : principalmente hombres adultos.

3.7. y

3.8 Racionalidad funcional del organismo de Reforma Agraria yCoordinación entre las Instituciones

Existe una Dirección Nacional de Reforma Agraria dentro del MIDA que se dedica a adquisición de tierras. Otras funciones como Organización y Capacitación Campesina, mercadeo y asistencia técnica para la producción son cumplidas por otras Direcciones Nacionales del MIDA. El crédito es suministrado por el Banco de Desarrollo Agropecuario. La coordinación entre las diferentes Direcciones del MIDA es reducida.

PERU

1. Propiedad y Control del Proceso Productivo

1.1 Forma de adquisición de tierras

Las tierras se han adquirido a través de: Expropiación, reversión y acciones sobre tierras públicas.

1.2 Formas de adjudicación

Estas adjudicaciones se han hecho en forma privada.

1.3 Forma de organización productiva

La forma prioritaria ha sido la de Formas Asociativas de Producción. También, en grado muy pequeño, en Unidades Agrícolas Familiares.

1.4 Calificación de beneficiarios

Campesinos.

1.5 Derechos de uso del agua

Estatal

1.6 Avances cuantitativos relativos

30% de familias asentadas
75% de hectáreas (sobre potencial afectable)

1.7 Calidad y ubicación de tierras afectadas

Buenas

1.8 Apropiación de excedentes

Aunque existe una mayoría individual, la forma actual es asociativa.

1.9 Transformación de estructuras complementarias

Comercialización de productos: en proceso con tendencia creciente.
Comercialización de insumos: en proceso
Transformación de productos agropecuarios: incipiente

2. Poder y Participación

2.1 Globalidad del proceso de cambio

Afecta todos los sectores

2.2 Formas de organización campesina

Existen las formas económicas, gremiales y políticas, pero las políticas y económicas con apoyo estatal y las formas gremiales toleradas.

2.3 Importancia relativa de la organización campesina

A nivel nacional alcanza todo el ámbito del país con un 30% de la población económicamente activa.

A nivel regional y local alcanza el 40% de la población económicamente activa.

2.4 Participación campesina en decisiones

Se dá a nivel de comunidad.
Existe a nivel de organismos públicos con tendencia creciente.
En las estructuras políticas existe la Confederación Nacional Agraria y también con la propiedad de un periódico nacional (El Comercio).

3. Estructura Institucional de Apoyo al Proceso de Reforma Agraria

3.1 Ordenamiento jurídico

Existe la legislación de Reforma Agraria y la legislación de Colonización. También existe Fuero Privativo Agrario y coherencia entre objetivos e instrumentos legales.

3.2 Planificación del proceso

Se dá a nivel nacional, regional y predial.

3.3 Financiamiento del proceso

Origen : Nacional
Destino : Adquisición de tierras
Organismo
Desarrollo de Proyecto

El monto del presupuesto del organismo de reforma agraria es del 50% creciendo.

3.4 Normas para la obtención de crédito

Garantía : Personal
Prendaria

Interés : Preferencial

Plazos : Corto y mediano, con tendencia decreciente a medida que se capitalizan las empresas.

Destino : Para producción e inversión social

3.5 Organización de la investigación y extensión rural

Investigación orientada a resolver problemas de los beneficiarios de reforma agraria. Existe un problema provocado por la formación técnica de los investigadores y la estructura burocrática de la investigación.

Extensión totalmente orientada a resolver problemas de los beneficiarios de reforma agraria, pero existe un problema provocado por la no asistencia a la mediana y pequeña empresa.

3.6 Capacitación y educación de campesinos

Existe pero insuficiente para las necesidades crecientes.

Adecuación: capacitación tecnológica dada por el Ministerio de Agricultura a través de la asistencia directa a las empresas.
Administración y gestión: por el CENCIRA
Socio-cultural y política: por SINAMOS

A nivel de base la gran mayoría ha recibido alguna capacitación e información sobre proceso de Reforma Agraria y Administración de la Empresa.

A nivel de dirigentes es creciente y más profunda, alcanzando un 70%.
Existe una fuerte presión por parte de los campesinos para obtener capacitación.

Sujeto: Prioridad los adultos. Se inicia a nivel de la nuclearización educacional y a través de la constitución de los comités zonales de capacitación.

3.7 Racionalidad funcional del organismo de Reforma Agraria

No tiene mfunciones adicionales a las mencionadas y la capacitación campesina está situada en el CENCIRA que es un organismo autónomo pero que planifica en coordinación del organismo de reforma agraria.

3.8 Coordinación entre las instituciones

La planificación es conjunta, existiendo problemas a nivel local y regional.

APLICACION DEL MODELO NORMATIVO AL CASO DE PERU

	Modelo Normativo B	Perú	Estrategia	Instrumentos	Público
1.1	Forma de adquisición de tierras	Expropiación Reversión			
1.2	Formas de adjudicación	Propiedad privada asociativa con tendencia a la propiedad social, problemas de consolidación social del asentamiento conflicto entre socios y eventuales en las cooperativas	Investigación Fortalecimiento del sector de propiedad social	Investigación social. Investigación Económica Investigación Jurídica	División de Organizaciones rurales de SINAMOS Dirección General de Reforma Agraria. Comisión de propiedad social. Dirección de apoyo a Empresas Campesinas
1.3	Formas de Organización de la producción	Formas asociativas de producción			
1.4	Derechos de propiedad del agua	Estatal			

			Estrategia	Instrumentos	Público
1.5.	Calificación de Beneficiarios	Beneficiarios calificados (estables) de la finca	Asesoría directa a solicitud	Asesoría Directa	Ministerio de Agricultura
1.6	Avances cuantitativos relativos	30% de familias asentadas 75% de las tierras no hay capacidad para la totalidad de los campesinos	Estudio, capacitación y apoyo a estructuras complementaria y colonización bajo control campesino; estudio de uso de mano de obra.	Estudios Asistencia técnica directa. Capacitación Seminarios Apoyo a la linea IV	Dirección General de Reforma Agraria CENCIRA Confederación Nacional Agraria
1.7	Calidad y ubicación de las tierras	Buenas			
1.8	Apropiación de excedentes	Aunque existe una mayoría individual, la forma actual es asociativa	Investigación Fortalecimiento del sector de propiedad social	Investigación Social Investigación Económica Investigación Jurídica	División de Organizaciones rurales de SINAMOS Dirección General de Reforma Agraria. Comisión de propiedad Social. Dirección de apoyo a Empresas campesinas
1.9	Transformación de estructuras complementarias	Comercialización en proceso con tendencia creciente	Apoyo a la formación y consolidación de estructuras de segundo grado bajo control de la Confederación Nal. Agraria. Apoyar la transferencia de empresas de comercialización, insumos y plantas de	Capacitación en preparación de proyectos (frigerio) Seminarios	Ministerio de Alimentación. Dirección General de R.A. CENCIRA Confederación Nal. Agraria SINAMOS

			Estrategia	Instrumentos	Público
			procesamiento a las estructuras campesinas de segundo grado		
1.10	Servicios Administrativos técnicos	---	----	----	----
2.	Poder y Participación				
2.1	Globalidad del proceso de cambio	---	---	---	---
2.2	Formas de Organización campesina	Existen las formas económicas, gremiales y políticas, pero las políticas y económicas son apoyo estatal y las formas gremiales toleradas	Intentar la incorporación de estas formas gremiales a la Confederación Nacional Agraria	Asesoría Directa	SINAMOS
2.3	Importancia relativa de la organización campesina	A nivel nacional 30% A nivel regional y local 40% de la población económicamente activa	Incrementar la organización campesina	Asesoría Directa	SINAMOS
2.4	Participación campesina en decisiones	Se dá a nivel de comunidad. Existe a nivel de organismos públicos con tendencia creciente En las extructuras políticas existe la Confederación Nal Agraria con propiedad del periódico El Comercio	Estudio con funcionarios nacionales de alto nivel, el problema de la participación y difundir estudios sobre la participación	Estudios Seminarios Talleres Material Informativo	Dirección de R.A. SINAMOS C.N.A.L.

			Estrategia	Instrumentos	Público
		La participación es formal y se encuentra inhibida por los dirigentes y la falta de preparación de la base. La estructura burocrática frena la perticipación del campesino.			
3.	Estructura Institucional de Apoyo al Proceso de Reforma Agraria				
3.1	Ordenamiento Jurídico	Existe la legislación de R.A. y la legislación de colonización. También el Fuero Privativo Agrario y coherencia entre objetivos e instrumentos legales	---	---	---
3.2	Planificación del Proceso	Se dá a nivel nacional, regional y predial	Reforzar el nivel de planificación regional. Apoyar la planificación a nivel de áreas. Apoyar los programas que integran la planificación agrícola con otros sectores	Desarrollo de modelos operativos. Capacitación de equipos multidisciplinarios Asesoría Directa, Talleres	Instituto Nacional de Planificación O.S.P.A. C. N. A. SINAMOS Dirección General Reforma Agraria CENCIRA
3.3	Financiamiento del Proceso	Origen Nacional Destino: Adquisición de tierras Organismo Desarrollo de Proyectos	---	---	---

			Estrategia	Instrumentos	Público
		El monto del presupuesto es el 50% del sector creciente			
3.4	Normas para la obtención del crédito	Garantía : Personal Prendaria Interés : Preferencial Plazos : Corto y Mediano con tendencia decreciente Destino: Para producción Para inversión social	---	---	---
3.5	Organización de la investigación y extensión rural	Investigación orientada a resolver problemas de los beneficiarios de la R.A Existe un problema provocado por la formación técnica de los investigadores y estructura burocrática.	Se requiere uniformizar y abrir criterios sobre la orientación de la investigación hacia la Reforma Agraria	Reuniones Técnicas. Asesoría Seminarios	Dirección General de producción Agropecuaria. Ministerio de Alimentación Universidades
		Extensión totalmente orientada a resolver problemas de los beneficiarios de R.A. pero existe un problema provocado por la no asistencia técnica a la mediana y pequeña empresa	Se requiere uniformizar y abrir criterios sobre la orientación de la investigación hacia la R.A.	Reuniones Técnicas. Asesoría Seminarios	Dirección Gral. de producción agropecuaria Ministerio de alimentación. Universidades SINAMO y CENCIRA
3.6	Capacitación y educación de campesinos	Existe pero insuficiente para necesidades crecientes. Adecuación : Capacitación tecnológica dada por el Ministerio de Agricultura a través de asistencia directa de las empresas A nivel de base la gran mayoría ha recibido capacitación sobre	Incorporación y coordinación que tienen funciones educativas en el sector rural para lograr una eficiencia mayor . Estudios de problemas educativos en el sector rural.	Desarrollo de metodología de investigación educativa. Capacitación de equipos por participación campesina	CENCIRA SINAMOS Ministerio de Educación C.N.A. (Confederación Nacional campesina.

			Estrategia	Instrumentos	Público
		Reforma Agraria y Administración de Empresas. A nivel dirigente es creciente y más profunda alcanzando un 70%. Existe presión campesina para obtener capacitación. Sujeto: Prioridad los adultos. Se inicia a nivel de la nuclearización educacional a través de la constitución de los comités zonales de capacitación			
3.7	Racionalidad funcional del organismo de Reforma Agraria	No tiene funciones adicionales a las mencionadas y la capacitación campesina está situada en el CENCIRA que es un organismo autónomo pero que planifica en coordinación del organismo de la Reforma Agraria.	---	---	---
3.8	Coordinación entre las Instituciones	Su planificación es conjunta, existiendo problemas de nivel local y regional.	---	---	---

EJERCICIO DE DETERMINACION DE ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS, BASADO EN DIFERENCIAS ENTRE UN MARCO NORMATIVO Y UNA SITUACION REAL (PARAGUAY)

Código	MODELO IDEAL B	Situación Real P 3	Estrategia	Instrumentos a emplear	Personas Involucradas
1.1.1	Expropiación precio fiscal y pago bonos largo plazo	Reversión, tierras públicas y expropiaciones en menor escala	Estudiar causales de reversión y sugerir utilización de este procedimiento	Estudios Capacitación recíproca	Militares Ministros religiosos Legisladores Funcionarios públicos
			Realizar estudios que pongan de manifiesto el bajo aprovechamiento de las tierras.	Estudios Seminarios	Militares Ministros religiosos Legisladores Funcionarios públicos Ganaderos
1.2 y 1.3	Propiedad privada asociativa	Unidades agrícolas familiares	Lograr aprobación militar para establecer empresas asociativas y utilizarlas posteriormente como efecto demostrativo.	Contacto con militares facilitado por la representación del IICA	Militares Funcionario Públicos Universidades
			Dar a conocer las ventajas de las formas asociativas de producción	Publicaciones Adiestramiento	Militares Funcionarios públicos
1.5	1) Campesinos s/tierra 2) Campesinos tenencia precaria 3) Campesinos minifund.	Campesinos en general (desconocemos orden prioridad)	Establecer empresas asociativas con conscriptos y sus familias (de extracción campesina)		Conscriptos y sus familias de extracción rural y de la zona donde se instalarán las empresas

1.6	Máximo de familias y superficie con organización eficiente	22% de familias y 5% de tierras Además del escaso número problemas eficiencia derivados escasos recursos complementarios	Incrementar interés en acelerar y profundizar proceso mediante FAP	Publicaciones Adiestramiento recíproco	Militares Funcionarios Públicos Universidades Ministros Religiosos
1.7	En procesos progresivos: comenzar por áreas de mejor calidad, ubicación e infraestructura	Tierras de muy buena calidad edáfica pero cubiertas de bosques y sin infraestructura	Lograr apoyo gubernamental para la construcción de infraestructura y para limpia de terrenos	Cooperar en el perfeccionamiento de proyectos de colonización	Instituto Bienestar Rural Banco de Fomento
1.8	Asociativa (miembros de la empresa)	Forma individual	Promover la instalación de empresas asociativas	Contacto con militares facilitados por la representación del IICA	Militares Funcionarios del IBR Universidades
1.9.1 y 1.9.2	Formación de estructuras de segundo grado competitivas con las estructuras de comercialización existentes	No se contemplan programas de comercialización.	Fomentar la cooperación de campesinos para formar cooperativas de comercialización.	Promover la incorporación de programas educativos para la formación de estructuras de segundo grado	Servicio de extensión conjuntamante con Crédito Agrícola de Habilitación y el IBR
1.9.3	Lograr la participación en la propiedad, gestión y utilidades en plantas existentes a través de estructuras de segundo grado	No se contemplan programas de procesamiento	Fomentar la cooperación de campesinos para formar cooperativas con funciones de procesamiento de productos	Promover la incorporación de programas educativos para la formación de estructura de segundo grado	Servicio de extensión conjuntamente con Crédito Agrícola de Habilitación y el IBR
1.10	Consolidación de servicios a través de estructuras de segundo grado con	Débil apoyo del estado en todos los servicios y escasa coordinación de los mismos .	Promover la creación de estructuras de segundo grado ,	Promover la incorporación de programas educativos para la formación de estructuras de segundo grado .	Servicio de extensión conjuntamente con Crédito Agrícola de Habilitación y el IBR .

2.1	Afecta a todo el sector agrario	Los procesos de R.A. y C. solamente afectan de manera parcial la tenencia de la tierra	Apoyar la creación organizaciones campesinas de caracter económino que facilitan la participación campesina en todas las etapas del proceso productivo. Lograr previamente aprobación militar.	Contactos con militares Promover la incorporación de programas educativos para la formación de organizaciones campesinas	Militares, Servicios de extensión IBR y otros agentes de cambio
2.2	Organizaciones políticas y gremiales aceptadas	Organizaciones campesinas oficialistas. No se toleran organizaciones que no obedezca a este patrón	Lograr aprobación militar para apoyar creación organizaciones campesinas de caracter económico	Contactos con militares y promover incorporación programas educativos para formación organizaciones campesinas Promover la creación de una unidad técnica encargada de la organización campesina	Militares y servicios de extensión, IBR y otros agentes de cambio
3.1	Existencia de legislación sobre R.A y C. referida al cambio estructural; Coherencia entre derecho agrario y derecho general. Existencia de fuero agrario	Existencia de legislación sobre R.A. y C. con escasísimas disposiciones referidas al cambio estructural	Lograr que se incorpore a la legislación disposiciones referidas a FAP y organización campesina	Seminarios sobre legislación agraria, FAP y organización campesina	Juristas agrarios Funcionarios del sector público Militares Universidades
3.2	Planificación que comprenda todos los indicadores considerados en el modelo B	Planificación muy débil del sector rural	Fortalecer el sistema de planificación	Cursos y seminarios sobre planificación agrícola	Técnicos del sector público Universidades
3.3.1	Básicamente Nacional	Básicamente nacional pero insuficiente	Apoyar iniciativas y cooperar en elaboración proyectos que empleen crédito externo, complem. recursos nacionales.	Participación elaboración de proyectos	Consejero Nacional de progreso Social y Oficina Nacional de Proyectos

3.3.2	Pago de expropiaciones; Financiamiento organismos de reforma Agraria; Financiamiento organismos de apoyo; Desarrollo de proyectos	Financiamiento del IBR y del Crédito Agrícola de habilitación(desarrollo de proyectos) totalmente insuficiente	Estimular la dedicación de recursos más cuantiosos al desarrollo de proyectos integrales de desarrollo agrícola	Fortalecer Crédito Agrícola de Habilitación y cooperar en el desarrollo de los proyectos	Funcionarios de Crédito Agrícola de Habilitación del IBR y de la Oficina Nacional de Proyectos
3.4.1	Personal y/o social prendario	Existe crédito con garantía personal prendaria pero al márgen del ordenamiento legal	Estimular la adopción de normas que legalicen la situación de hecho	Apoyar la formulación de normas legales correspondientes.	Crédito Agrícola de Habilitación
3.5.1	Realizar investigaciones que empleen variables socio-económicas conjuntamente con las físico-químico-biológicas	No existe integración en el empleo de variables socio-económicas y físico-químico-biológicas	Alentar programas de investigación físico-química-biológicas donde se introduzcan variables socio-económicas.	Auspiciar la formación de equipos interdisciplinarios	Investigadores de establecimientos experimentales, Funcionarios del Ministerio de Agricultura y profesores de la Universidad.
	Coordinación con otros servicios de apoyo	No existe coordinación de la investigación con otros servicios de apoyo	Hacer conocer la falta de articulación entre la investigación y los servicios de apoyo	Estudiar los problemas que se presentan como consecuencia de la falta de conexión y presentar los resultados como motivación	Funcionarios del Ministerio Agr. Banco Fomento y Crédito Agrícola e investigador.

Se decidió dar por terminado este ejercicio ya que su metodología ha sido comprendida por los participantes.

/gt.
IV-18-75

CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE R.A. Y COLONIZACION EN EL PARAGUAY

1.1.1 El gobierno paraguayo entiende por R.A. la redistribución de tierras que han estado entregadas bajo el sistema de concesión a grandes empresas nacionales y transnacionales. Estas empresas utilizaban las tierras fundamentalmente con propósitos de exteacción de madera.

Paralelamente a estas acciones de "R.A.", el gobierno paraguayo desarrolla acciones de colonización, en el sentido de ocupación de nuevas tierras.

Adelantándonos , podemos decir que en general predominan acciones de colonización, en comparación con las de R.A.

La R.A. se lleva a cabo fundamentalmente con tierras públicas y tierras revertidas al estado aún cuando hay también casos de expropiación. Para efectos de colonización se utilizan tierras baldías que tendemos a creer son tierras públicas.

1.3.1 La forma de adjudicación generalizada es la de unidades agrícolas familiares, que varían en tamaño de 5 a 30 hectáreas. Estas unidades agrícolas familiares se agrupan en colonias (por su ubicación geográfica). Muchas de estas colonias poseen terrenos comunales que se dedican exclusivamente al pastoreo para animales de trabajo. Es necesario aclarar que estos animales que pastorean en los predios de la colonia permanecen individualizados, en otras palabras no son de propiedad común de la colonia.

1.5 En la parte oriental del país, donde se llevan a cabo procesos de R.A. y C., no se requiere agua para riego.

1.6.1 Se estima que los programas de R.A. y C. desde 1960 a 1974 han abarcado 100.000 familias aproximadamente, habiéndose titulado 84.000 de ellas. Se estima por otra parte, que el porcentaje de familias rurales asentadas, en comparación con el total de familias rurales, es del 22%.

1.6.2 Se estima que los programas de R.A. y C. desde 1960 a 1974 han abarcado un 5% aproximadamente del total de las tierras potencialmente afectables.

1.7 Las tierras empleadas para efectuar los procesos de R.A. y C. son buenas.

1.8 La apropiación de excedentes asume exclusivamente la forma individual.

2.1.3 Los procesos de R.A. y C. afectan solamente la tenencia dela tierra.

Debido a la falta de provisión de otros recursos necesarios para la producción, las superficies adjudicadas a través de los procesos de R.A. y C. son trabajadas de manera inadecuada, Solamente una parte de la tierra así adjudicada es trabajada. Debido a que las tierras adjudicadas pueden ser enajenadas se registran casos en los que las tierras son transferidas a agricultores con mayores recursos, hecho que a largo plazo puede generar un proceso recesivo de los procesos de R.A. y C.

2.2 Las organizaciónes que existen son promovidas por el gobierno con finalidades políticas. En otras palabras son organizaciónes oficialistas. Las organizaciones campesinas que no obedecen a este patrón no son toleradas.

2.3 Su importancia es sumamente baja tanto desde el punto de vista del número como de la importancia de sus acciones.

2.4 Debido a la naturaleza de las organizaciones campesinas, su accionar solamente tiene lugar en respuesta a las solicitudes de apoyo por parte del gobierno.

3.1.1 Existe legislación de R.A.

3.1.2 Existe legislación de colonización

3.1.4 La coherencia entre objetivos e instrumentos legales es alta.

3.6 Unicamente existe educación básica para niños.

3.7 Las calificamos mediana debido a que no cumple con la función básica de organización y capacitación de campesinos, aunque si cumple con otras funciones básicas.

3.8 La coordinación entre las instituciones es nula en los hechos ya que, aunque existen convenios estos no son operativos.

gt.
IV-17-75

FUNCIONES QUE DEBE CUMPLIR UN ORGANISMO DE REFORMA AGRARIA EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS MIEMBROS DEL IICA

1. Planificación
2. Determinación de Regiones, Zonas y Areas de Reforma Agraria
3. Identificación de fondos adquiribles
4. Ejecución de trámites legales de adquisición
5. Toma de posesión física
6.
7. Programación agroeconómica, física y social
8. Determinación de adjudicatarios
9. Promoción, Organización y Capacitación Campesina
10. Adjudicación de tierras
11. Iniciación de planes de producción de las tierras adjudicadas
12. Coordinación Interinstitucional
13. Informática

git.

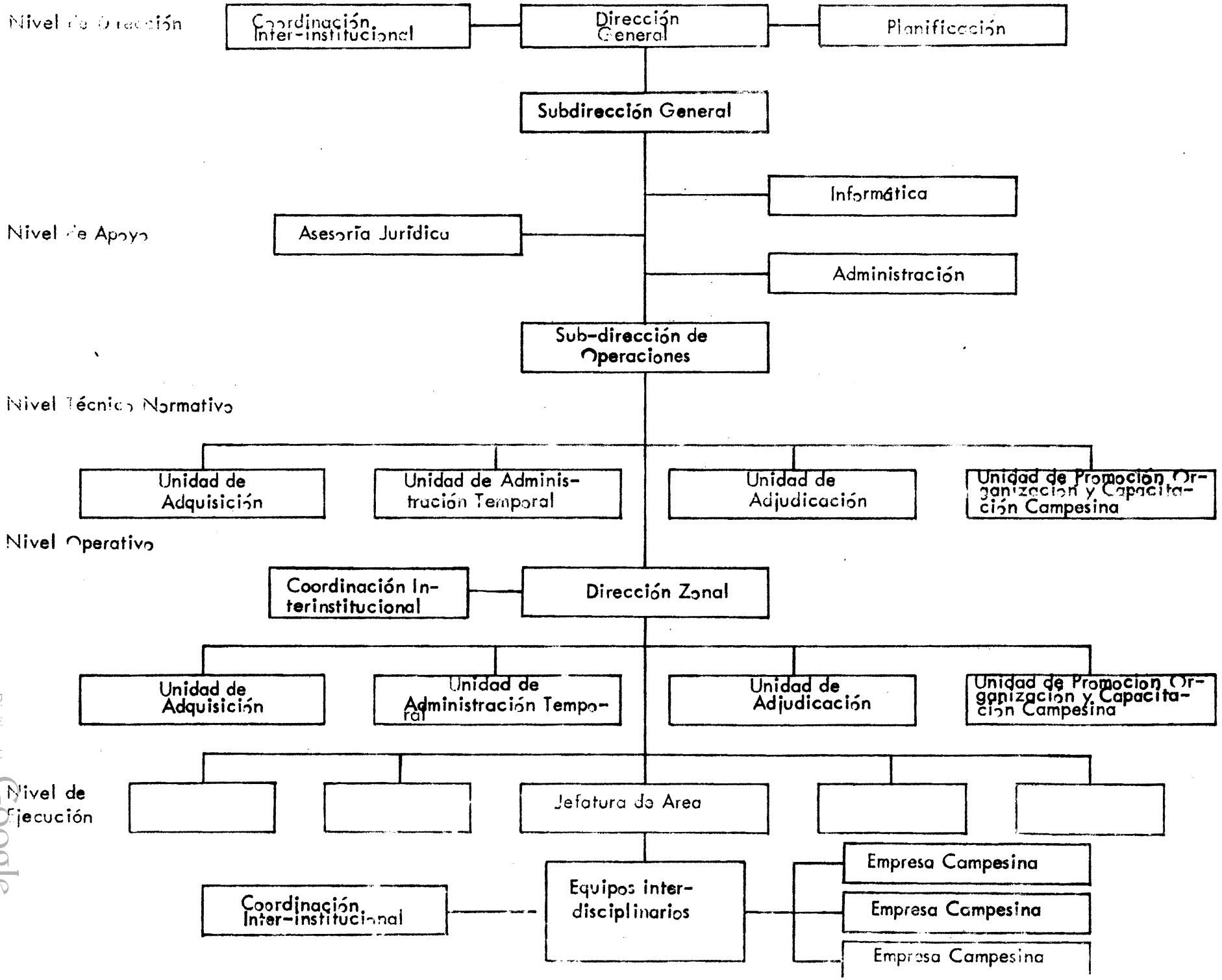
IV-17-75

ORGANIZACION NORMATIVA DE UN ORGANISMO DE REFORMA AGRARIA PARA CUMPLIR CON LAS FUNCIONES SEÑALADAS

NIVELES DE LA ORGANIZACION

1. Nivel de Dirección
2. Nivel de Apoyo y Servicios
3. Nivel Técnico Normativo
4. Nivel Operativo
5. Nivel Ejecutivo o de apoyo a las empresas campesinas.

/git.
IV-17-75



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA

Representación en Colombia

DESARROLLO EN LAS ESTRUCTURAS AGRARIAS EN AMERICA LATINA *

Informe de la Consulta de Expertos sobre Desarrollo en las Estructuras Agrarias en América Latina, celebrada en Villa Borsig, Berlín - Tegel

Noviembre 19 - Diciembre 1, 1973

---

* Trabajo presentado en la Reunión sobre Política Técnica de la Línea VI celebrada en Bogotá del 14 al 18 de abril de 1975.

INTRODUCCION

El Servicio de Reforma Agraria y Sociología Rural de la Dirección de Instituciones Rurales de la FAO propuso, en 1971, la realización de un estudio sobre los cambios contemporáneos en las estructuras agrarias a nivel mundial.

Para ofrecer un marco de referencia general, el Servicio preparó un documento guía denominado Investigaciones de la FAO sobre cambios contemporáneos de la estructura agraria. El método adoptado fue el de estudios de casos en países seleccionados del mundo (*)

Para la realización de la parte latinoamericana de este estudio, en vista del interés demostrado por el IICA en este tema, se adelantaron conversaciones preliminares entre funcionarios de la FAO y del IICA en noviembre de 1971. De este modo ambos organismos podrían asesorar a los países que decidieran participar en los estudios.

Como resultado de estas conversaciones posteriormente tuvieron lugar dos reuniones de técnicos de ambos organismos (celebradas en Bogotá, en la sede el IICA-CIRA en mayo y en noviembre de 1972). En estas reuniones se convino en coordinar y asesosar conjuntamente la realización de la parte de la investigación correspondiente a América Latina. Cada país, a través de los organismos nacionales, tendría la responsabilidad de la ejecución de la investigación.

Los Expertos de la FAO y el IICA, en la primera de las reuniones mencionadas, teniendo en cuenta el documento preparado por el Servicio de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, antes citado, prepararon un nuevo texto en el que se tomaron en consideración las características específicas de la situación latinoamericana. Este documento - denominado Estudio Mundial de la FAO sobre Cambios en la Estructura Agraria- América Latina - tuvo por finalidad definir para esta región el propósito básico de la investigación y sus objetivos.

En él se señala el propósito de profundizar el conocimiento de los cambios en las estructuras agrarias que están sucediendo en la agricultura latinoamericana. Particularmente se insistió en la necesidad de ratificar los documentos internacionales de FAO e IICA que establecen el marco conceptual del desarrollo y la reforma agraria en América Latina, especialmente de los acordados por la XI Conferencia Regional de FAO para América Latina y la VI Conferencia Interamericana de Agricultura. Se acordó asimismo que en este continente, el estudio estaría referido a los distintos tipos de tenencia y/o formas asociativas de producción (y en particular a las derivadas de los programas de reforma agraria y colonización) y que solo comprenderían determinados países.

---

* Véase Anexo I sobre la metodología utilizada en los países de América Latina.

En dicho documento se señalaron para los estudios los siguientes objetivos:

- Identificar las tendencias de los cambios cualitativos que se están produciendo en lo económico , social y político.

- Específicamente, los estudios buscarán determinar la influencia de estas formas asociativas en la organización de la producción , en la distribución de los ingresos, en las relaciones sociales y en la solidaridad campesina a nivel de la empresa.

- Obtener información que permita a FAO, IICA y otros Organismos Internacionales , cuya acción está relacionada con los cambios de la estructura agraria,
- adecuar sus programas de Asistencia técnica a las necesidades de los países .

- Obtener información que permita proporcionar una mejor orientación a los países en la formulación de sus políticas, estrategias y en la implementación de sus programas de reforma agraria y colonización.

- A efecto de lograr una mejor percepción de la problemática general del proceso de desarrollo de las formas asociativas, aprovechar la experiencia vivencial del campesino incorporándolo, tanto en la elaboración del marco conceptual y la metodología de análisis como la realización de los estudios correspondientes.

- Relacionar el resultado de los estudios de casos en América Latina, entre sí y con el resto del mundo para el mejor logro de los objetivos anteriores. Por tanto, será preocupación esencial que las conclusiones de los estudios que se efectúen y el resultado final del proyecto tengan aplicación práctica y directa para los países y los organismos internacionales que intervienen.

El Director de Instituciones Rurales de la sede la FAO en agosto de 1972, invitó a participar en esta investigación a diversos países , a través de los organismos ejecutivos o centros de investigación en reforma agraria.

Los países y organismos invitados fueron los siguientes:

Chile: Instituto de Investigación y Capacitación en Reforma Agraria (ICIRA)

Colombia: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)

Costa Rica: Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)

Cuba: Comisión Nacional de Colaboración,Económica, Cientifica y Técnica y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

Ecuador: Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC)

Honduras: Instituto Nacional Agrario (INA)

México: Centro de Investigaciones Agrarias y Plan Lerma

Panamá: Dirección Nacional de la Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Perú: Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA).

Venezuela; Instituto Agrario Nacional (IAN) y Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA)

La invitación hecha a los países señalados, fue acogida con especial interés por los Directores de los organismos de Reforma Agraria y de los Centros de Investigación especializada, quienes designaron los equipos técnicos nacionales responsables de la realización de los estudios. La labor se inició a comienzos de 1973 y tras un trabajo intensivo culminó durante los meses de septiembre y octubre del mismo año, con la entrega de los respectivos informes nacionales.(*)

Cabe hacer resaltar que estas investigaciones han sido ejecutadas bajo la plena responsabilidad e íntegramente financiadas por los organismos nacionales. Cuando los países lo solicitaron la FAO y el IICA asesoraron a los grupos nacionales particularmente en los aspectos relacionados con la metodología y el diseño de la investigación.

La Fundación Alemana para el Desarrollo y la FAO acordaron que, como culminación de las investigaciones, se celebrará en Berlín una reunión de consulta del 19 al 23 de noviembre de 1973. En este encuentro participarán ejecutivos de organismos de reforma agraria y técnicos que tuvieron la responsabilidad en la ejecucion de los estudios en los diferentes países participantes, con el fin de analizar y evaluar los estudios de casos presentados. Por su parte la FAO y el IICA acordaron contribuir a a la reunión de Berlín con un informe general que sirviera de instrumento de trabajo para dicha Reunión de Consulta.

El presente documento contiene algunas apreciaciones sobre las actuales características de los distintos tipos de tenencia y/o formas asociativas de producción - (DTT-FAP) en América Latina y sobre el impacto que están produciendo en los procesos de Reforma Agraria. Estas apreciaciones y las conclusiones que ellas han inspirado han sido extraídas selectivamente, de los informes presentados por los países sobre el tema.

La elaboración del texto estuvo a cargo de un equipo multidisciplinario de técnicos integrado en la siguiente forma: por la FAO, Rafael Baraona, Jefe del - Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización , Oscar Delgado , Experto en Organizaciones de Campesinos para los Programas de Reforma Agraria y Colonización, Carlos Montañés, oficial Regional de tenencia de la Tierra y Reforma Agraria, Santiago Varas, Experto en Planificación Física Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización; por el IICA participaron: Luis Florez , Sociólogo Rural den centro de Investigación en Reforma Agraria (IICA-CIRA) Noel García , Economista y Jorge

* Véase en el Anexo II la lista de informes de casos que estuvieron disponibles para la elaboración del presente documento.

Orchard, Especialista en Derecho Agrario del Centro de Investigación en Reforma Agraria (IICA-CIRA). Estos técnicos se reunieron con tal propósito, en la Oficina Regional de la FAO, en Santiago de Chile, del 8 de octubre al 3 de noviembre de 1973.

Al elaborar las interpretaciones y conclusiones, el equipo responsable ha utilizado, además de los informes de los países, algunos otros documentos informativos sobre el tema publicados con anterioridad así como con la información derivada de sus propias experiencias de trabajo en América Latina.

El presente documento, junto con los informes nacionales, constituye un primer esfuerzo analítico de los principales hallazgos de los estudios. Si bien con él se da cumplimiento a la última etapa prevista en el plan de investigación, no debería ser considerado como la culminación del estudio. Nuevas reflexiones serán necesarias para aprovechar al máximo toda la riqueza de información contenida en los informes por países.

Los componentes del equipo interinstitucional IICA-FAO que tuvieron a su cargo la coordinación y el asesoramiento de los estudios expresan su reconocimiento tanto a los ejecutivos de la reforma agraria que apoyaron esta iniciativa, como a los colegas nacionales que ejecutaron la investigación e hicieron los análisis correspondientes.

LA REFORMA AGRARIA Y LOS DISTINTOS TIPOS DE TENENCIA Y/O FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION EN AMERICA LATINA

El problema agrario de América Latina es más que un problema de producción insuficiente. En realidad se encuentra más bien en la demanda, poco vigorosa y que crece lentamente debido a la desigual e injusta distribución del ingreso y de la riqueza y a la desigual participación que tienen los diversos estratos sociales en la asignación de los frutos de su trabajo.

La mayor parte de la población latinoamericana percibe ingresos que no alcanzan para permitirle la adquisición de una dieta alimenticia adecuada, tanto en cantidad como en calidad y menos aún la de otros bienes y servicios que, en su conjunto, configuren un nivel de vida aceptable según los cánones del siglo actual.

Un aumento de la producción agropecuaria más allá de los límites relativamente estrechos impuestos por el crecimiento de la población y el efecto limitado del incremento en los ingresos medios, redundaría en la creación de cuantiosos excedentes agrícolas, o en una baja ruinosa de los precios, a menos que se adoptaran eficaces políticas de redistribución del ingreso o se encontraran nuevos mercados externos.

Terratenientes y campesinos son los protagonistas principales del problema agrario en América Latina. Ambos grupos aparecen intrincados en situaciones de interrelación y conflicto que tienen como escenario concreto los diversos sistemas de tenencia de la región.

Estas son estructuraciones recurrentes en cuanto a interrelaciones sociales, institucionales y económicas en diferentes tipos de fincas o propiedades agrícolas.

Los sistemas críticos de tenencia pueden reducirse fundamentalmente a dos: la finca extensa o multifamiliar, denominada latifundio, y las áreas de excesivo fraccionamiento de la propiedad territorial o minifundio. Puede afirmarse, sin forzar excesivamente la realidad, que todas las otras formas de tenencia han evolucionado a partir de estos dos polos extremos o han derivado hacia ellos por los procesos de apropiación y concentración, o por subdivisión y fragmentación de la tierra.

Las últimas décadas han presenciado la emergencia de una masa rural excedente y vinculada de las estructuras tradicionales de hacienda y minifundio. Esta masa es la matriz social de la que emergen el asalariado agrícola y el poblador marginal urbano.

Respecto a los latifundios las motivaciones de quienes los manejan son diferentes de las de los minifundios, los propietarios de grandes explotaciones no necesitan hacer producir al máximo sus tierras para mantener sus status. El resultado de esta situación en el aspecto económico es que la tierra, en las partes directamente administrativas de las

grandes explotaciones, sea utilizada en forma extensiva. Las posibilidades de aumentar el empleo y la producción se desperdician y se aumenta la mano de obra en los minifundios.

La distribución tan desigual de la tierra es una de las causas fundamentales para mantener la rígida estratificación social que se observa en el agro latinoamericano. La mala distribución del ingreso agrícola -que se expresa en el hecho que más de un 60 por ciento de la población vegete en un nivel cercano a la subsistencia, en condiciones de subempleo crónico- es un indicio de la rígida estructura de clases existente y la causa principal de la estrechez del mercado interno que impide la expansión industrial.

Múltiples factores han ido provocando cambios en la gran masa campesina. Por una parte, la expansión de los medios de comunicación de masas, particularmente la radio que, independientemente de la capacidad de aprender a leer, pone a disposición del campesino ideas y pautas de consumo urbanas y lo hace, por primera vez, verdaderamente contemporáneo de la sociedad en que vive. Por otra, las migraciones que ponen en contacto al campesino con otras formas de vida y otras pautas que necesariamente influyen sobre su comportamiento.

El lento aumento de la producción agrícola global incumbe cambios en la importancia relativa de las diferentes zonas agrícolas y cultivos. En algunos países, estos cambios reflejan una declinación de las zonas agrícolas más antiguas y más densamente pobladas centros tradicionales del complejo latifundio-minifundio, en favor de otras dedicadas especialmente a los cultivos de exportación. Al mismo tiempo, suele cambiar la importancia de la producción de alimentos básicos en relación con otros productos alimenticios (como frutas) y demás materias primas industriales y algunos cultivos para la exportación.

Entre las consecuencias inmediatas de estos cambios figuran el descenso de los niveles de vida y la necesidad de buscar nuevas fuentes de ingreso para muchísimos pequeños agricultores y trabajadores de las haciendas tradicionales. Asimismo, se observa la organización de nuevos latifundios que aplican a nuevas zonas, técnicas antiguas basadas en una gran densidad de mano de obra y poca densidad capital, o bien, crean empresas agrícolas que explotan la tierra racionalmente y en forma mecanizada. También se produce la trasferencia de población desde las zonas agrícolas tradicionales a nuevas zonas agrícolas y a zonas de agricultura moderna "industrializada" con las trasformaciones consiguientes en las relaciones laborales y en la organización de la comunidad, manteniéndose hasta el presente, en general, sin solucionar el problema del empleo.

En términos objetivos, la situación del campesino empeora. Los trabajadores sin tierra -con la excepción de los asalariados de plantaciones- continúan siendo el sector de menores ingresos de toda la sociedad y se acelera, por otra parte, el deterioro económico y social de los pequeños productores. Al mismo tiempo que se empeoran sus condiciones de vida y se muestra la insuficiencia de las fuentes de empleo urbano para absorber el excedente de las áreas rurales, se presentan posibilidades para que algunos sectores campesinos ejerzan presión a través de los partidos políticos o de sus propias organizaciones campesinas, respecto al cumplimiento de las leyes laborales o la iniciación de programas de reforma agraria.

Aunque este informe no pretende reseñar e interpretar las experiencias en reforma agraria, un examen breve de dos procesos nacionales puede rendir frutos que ayuden a puntualizar algunos de los problemas que se tratarán en detalle al examinar las experiencias de los distintos tipos de tenencia y/o formas asociativas de producción.

Estos dos ejemplos los de Bolivia y México -merecen particular atención porque, a diferencia de programas ulteriores, no presentan ambiguedades como gran parte de los programas de reforma agraria de la última década. Ambos fueron reformas frontales orientadas a una trasformación agraria profunda y a la sustitución de un sistema agrario tradicional por uno en consonancia con la formación de una sociedad moderna.

Pueden presentar diferencias en cuanto a amplitud y a modalidades específicas de su implementación, pero estos procesos afectaron los respectivos sistemas de propiedad de la tierra y estuvieron orientados esencialmente hacia la redistribución. En ellos la revolución política se desdobló en una revolución social, no como afecto de las ideologías revolucionarias sino como resultado de la participación insurreccional de las masas campesinas.

La década del 60 ha sido en la historia de América Latina una de las más fructíferas en iniciativas en el campo de la reforma agraria. Estas cubren toda una gama que va desde los homenajes puramente verbales hasta las medidas profundas, radicales y masivas de trasformación de la estructura agraria.

Como en cualquier otro fenómeno social económico o política aquí es válida la distinción entre coyuntura y contexto, entre la decisión de actuar y el potencial favorable o negativo para esa acción.

A raíz del cambio político en Cuba, en 1959, se inició una profunda reforma agraria, más ambiciosa en su alcance y su extensión que ninguna de las anteriores en Latinoamerica. La propiedad privada predominantemente de grandes haciendas y plantaciones fue eliminada por completo cediendo el paso a granjas estatales y creó asociaciones y cooperativas de productores que agrupan a los pequeños propietarios. Como resultado, la casi totalidad de la población rural fue afectada de una u otra manera por la reforma.

La reunión que enunció la Carta de Punta del Este a comienzos de esta década constituye un hito significativo por el número de experiencias de reforma agraria que se iniciaron inspiradas por ese documento. En ella se reconoce por primera vez oficial y a nivel continental, la necesidad y urgencia de trasformar las estructuras agrarias:

> "Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientadas a la efectiva trasformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiere, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y

adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad".

En 1969, FAO organizó un Panel de Expertos en Problemas de Tenencia de la Tierra y Colonización quienes diagnosticaron una declinación del interés en la reforma agraria y una disminución en el ritmo del progreso real, lo que fue confirmado por el V Informe de las Naciones Unidas, Progresos en Reforma Agraria. Tomando en consideración la situación mundial actual y las tendencias políticas y socio-económicas dominantes, el Panel llegó a la conclusión de que la declinación del interés y de la actividad en reforma agraria no podría ser considerada sino como alarmante.

Si bien es cierto que el anterior diagnóstico incluye una buena parte de la región, no es menos cierto que hacia fines de la segunda mitad de la década del 60 se advierte un repunte del interés, y así lo revelan, por ejemplo, los casos de Chile y Perú.

Los ingredientes políticos de presión campesina y reconocimiento de esta presión por parte de los gobiernos desarrollistas son de nuevo, como en los casos que examinamos, los prerrequisitos infaltables a la decisión de legislar y llevar a la práctica programas de trasformación de la estructura agraria. Uno de estos programas se conformaría con la aparición de las empresas comunitarias campesinas.

Hasta mediados de la década del 60 el modelo de reforma agraria generalmente utilizado tendía a fraccionar los predios o fundos adquiridos para entregarlos en pequeñas parcelas a los campesinos. Se pensó así satisfacer de una manera directa la aspiración campesina de llegar a ser propietarios. Este tipo de empresas emergentes estarían en condiciones de reemplazar ventajosamente a la estructura latifundista anterior. Sin embargo, empezaron a presentarse dificultades en la implementación de este tipo de empresas, aún en los programas menos masivos y con un número más limitado de adjudicaciones.

Entre otros problemas, la necesidad de dar servicios a tal atomización de beneficiarios individuales excedió con frecuencia la capacidad operativa de los organismos de reforma agraria y crédito. Asimismo, al costo de la tierra se agregaba el costo de las obras de infraestructura necesarias para su funcionamiento como ser rediseño de obras de riego, caminos de acceso, cercos, viviendas aisladas y, en general, todos los problemas provenientes de una multiplicación de las distancias, lo cual aumentaba considerablemente el costo de los programas.

A estos problemas debemos agregar otro que llegó a adquirir importancia capital, la subdivisión de estas fincas en parcelas individuales desmantelaba la estructura de grandes unidades productivas dificultando también la utilización de servicios instalados, tales como plantas de procesamiento, bodegas, maquinarias, etc.

El reconocimiento, en la realidad de los hechos, de estas limitaciones del sistema de parcelación, lo colocaron en el foco de la crítica, lo cual contribuyó en muchos casos a cierto desprestigio de la propia concepción y necesidad de la reforma agraria. Críticas que en toda propiedad eran sólo aplicables a la parcelación individual se hacían extensivas al proceso de reforma agraria misma. Puede afirmarse en términos generales que la experiencia negativa en tantos aspectos de la adjudicación en parcelas individuales aunada a la regresión política contribuyó a la disminución ya mencionada del ritmo de los programas de reforma agraria.

Todos estos acontecimientos llevaron a pensar en un nuevo modelo de adjudicación. Así tomaron nuevo impulso distintos tipos de tenencia y/o formas asociativas de producción, que fueron adoptándose progresivamente durante los últimos años.

Aunque los distintos tipos de tenencia y/o formas asociativas de producción han aparecido con diversos nombres*, los elementos esenciales que caracterizan a las que emergen de los procesos de reforma agraria son los siguientes:

-La tenencia comunitaria de la tierra;
-Valorización del factor trabajo más bien que del factor capital, y
-Organización empresarial de los campesinos para el control del proceso productivo

En algunos países, en sus inicios, las formas asociativas de producción se constituyeron generalmente predio por predio, con una organización relativamente simple de la empresa. Pocos años después fueron trascendiendo el límite predial y evolucionando hacia un concepto de áreas y con una organización interna cada vez más compleja. En otros países por el hecho de haberse constituído empresas formadas no por campesinos individualmente considerados, sino por comunidades campesinas y cooperativas, lo cual requirió una estructura interna más compleja de la empresa, por ejemplo, las SAIS del Perú y los CERAS de Chile** se procedió por áreas y con participación y organización comunitaria y/o social y no meramente asociativa.

---

* Ejemplos: "asentamientos", "cooperativas de reforma agraria", "centros agrarios", "cooperativas de producción", "empresas comunitarias", "sociedades agrícolas de interés sociales", etc.

** SAIS= Sociedad Agrícola de Interés Social. CERAS= Centro de Reforma Agraria.

TIPOLOGIA DE CASOS ESTUDIADOS

Con el propósito de identificar las características más salientes de los casos que estuvieron disponibles para el presente informe*, se ha hecho una primera tentativa de clasificación de su naturaleza. Por contener datos más básicos para esta tipología, del total de casos estudiados, fueron seleccionados doce. Su denominación oficial es la de cooperativas en ocho casos: Centros Agrarios (2 casos); una Empresa Campesina y una Empresa Comunitaria. Se comprobó que estos apelativos formales no ayudaban a establecer una caracterización socio-económica de formas asociativas.

Si bien con los datos disponibles no podía determinarse una tipología socio-económica compleja de formas asociativas, esto es, una sistematización de un conjunto de variables, se acordó la conveniencia de presentar una primera clasificación fundamentada en tres categorías, a saber: comunitarismo, auto-suficiencia económica y capacidad decisoria del grupo.

A falta de encuestas sistemáticas comparables, el concepto de comunitarismo fue reducido operacionalmente a la variable tenencia comunitaria de la tierra, medida por la relación entre el área utilizada en forma colectiva y el área total de la unidad. La autosuficiencia económica fue definida por el nivel empresarial de la unidad y por la capacidad de generar excedentes suficientes para mejorar sustancialmente el nivel de vida del grupo. La decisión del grupo se determinó por la gestión y el control institucional.

Con estos elementos fueron identificados tres tipos de casos, a saber: (a) formas asociativas simples; (b) formas asociativas precomunitarias, y (c) formas asociativas comunitarias. En el tipo (a) la tenencia de la tierra es individual y los casos correspondientes no tenían un propósito diferente del de la asociación para recibir servicios, en especial el de crédito. En la asociación pre-comunitaria la tenencia colectiva de la tierra y su utilización, alcanzaron un nivel apreciable (entre un tercio y dos tercios de la superficie útil). En la asociación comunitaria el área colectiva de las unidades llega a ser predominante cuando no total. Mediante este procedimiento se hallaron tres casos de formas asociativas simples; dos casos precomunitarios y 7 unidades comunitarias. (Véase el cuadro No.1).

Los elementos constitutivos del atributo "empresa" (tecnología y utilización racional de los factores) se hallaron en dos de los siete casos clasificados como unidades comunitarias. Aún cuando hipotéticamente la calidad empresarial es independiente del nivel comunitario, los casos de empresas resultaron corresponder con el tipo asociativo comunitario, el cual fue dividido en preempresarial (cinco casos) y empresarial(dos casos).

* Véase en el Anexo la lista de los informes utilizados.

Para definir el tipo de gestión (dirección, administración y control de la forma asociativa) se tomaron en cuenta, inicialmente, las categorías convencionales de gestión estatal, gestión del grupo (autogestión) y gestión mixta (co-gestión). Casi todos los casos estudiados fueron modalidades muy variadas en la co-gestión.

Se informó sobre un caso de gestión estatal, el cual no fue considerado en la tipología porque estaba fuera del objeto de estudio (formas asociativas). Descartado, por la razón anunciada, el caso de gestión estatal, se identificaron los casos conforme a los conceptos de co-gestión y auto-gestión.

Por haberse detectado en ellos algunos elementos de autogestión fueron así tentativamente clasificados sólo dos casos, los que a su vez resultaron ser las dos únicas unidades precedentemente señaladas como formas comunitarias empresariales. Los diez casos restantes correspondieron a diversas modalidades de la co-gestión entre socios y organismos del Estado.

IV-12-75
mgm

Cuadro No. 1

NATURALEZA DE CASOS ESTUDIADOS SEGUN FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

Naturaleza de las unidades	A 1/	B 2/	Denominación oficial de la unidad
A) FORMAS ASOCIATIVAS SIMPLES (Cooperativas de servicios, etc.)	5%	VIII	Cooperativa de servicios
	7%	IX	Cooperativa
	0%	xxii	Centro Agrario
B) FORMAS ASOCIATIVAS PRE-COMUNITARIAS	33%	VII	Cooperativa
	52%	xx	Cooperativa
C) FORMAS ASOCIATIVAS COMUNITARIAS			
1) Pre-empresariales	74%	V	Cooperativa de producción
	91%	XIII	Cooperativa de producción
	100%	VI	Cooperativa de producción
	100%	xxi	Centro Agrario
	100%	IV	Empresa Comunitaria
2) Empresariales			
a) Congestionarias	-	-	--
b) Autocongestionarias	71%	XII	Cooperativa de producción
	100%	XIX	Empresa Campesina

1) Uso comunitario de la tierra, medido como % del área útil en cada caso.

2) No. de referencia del caso (Véase el Anexo III).

III. TIPOLOGIA DE LOS DISTINTOS TIPOS DE TENENCIA Y/O FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION.

Los participantes en el Seminario discutieron ampliamente la tipología presentada en el documento de trabajo original y acordaron ampliarla incluyendo casos no estudiados pero existentes en América Ltina. A esos efectos hicieron las siguientes consideraciones:

Indudablemente se pueden elaborar tantas tipologías de las D.T.T.- FAP, como criterios se tengan para clasificarlas, según el grado de cohesión social, tipos de tenencia, formas de trabajo, distribución y redistribución de rendimientos netos, participación del estado para su organización y gestión empresarial, etc. teniendo en cuenta las distintas formas de tenencia y/o formas asociativas, en sus aspectos organizativos y de participación individual o social en los rendimientos netos, a fin de poder determinar los beneficiarios finales de las D.T.T. FAP, las formas que se han dado en la América Latina hasta el presente serían las siguientes:

FORMAS DE PROPIEDAD ASOCIATIVA PARA LA PRODUCCION.

a) Asociación simple con aportes de tierra, capital y trabajo;

i) Cooperativas de producción convencionales
ii) Cooperativas de servicios convencionales
iii) Empresas pre-comunitarias
iv) Formas asociativas simples

Caraterísticas: Tienen una organización simplemente asociada pero no social, colectiva o comunitaria propiamente, no aportan tierras al fondo social.
La distribución de los rendimientos neto es individual según las participaciones de capital y trabajo. Se realizan apropiaciones para capitalización y reservas para la asociación.
Operan dentro de la estructura por reformar.

b) Con aportes basados en tierra, capital y trabajo, con participación social.

i) Cooperativas de producción no convencionales
ii) Cooperativas integrales no convencionales
iii) Empresas comunitarias con aportes de tierra, capital y de trabajo colectivo
iv) Formas comunitarias y pre-empresariales
v) Empresas campesinas autogestionarias y congestionarias.

Características: Tienen una organización social, con participación social o colectiva de los rendimientos netos, bajo formas sociales de propiedad comunitaria, colectiva, y de participación. Se dan variables de distribución mixta de los rendimientos netos, es decir, tanto individuales como de tipo social. Se realizan reservas de capitalización en favor de las unidades de producción.

c) Formas de Propiedad social:

i) Propiedad estatal:
- Granjas Estatales en Cuba
- Propiedad Estatal agraria en chile y en otros países

ii) Sociedades Agrícolas de interés social (SAIS) del Perú

Características: Percepción de mayores ingresos de consumo familiar con distribución social a otras unidades o áreas más deprimidas o rezagadas de la colectividad en general.
Capitalización y reservas para la organización social y para las unidades de producción.

LOS DISTINTOS TIPOS DE TENENCIA Y/O FORMAS ASOCIATIVAS DE PRODUCCION Y SU RELACION CON LOS ORGANISMOS DEL ESTADO.

Para poder analizar en mayor profundidad las relaciones de las empresas comunitarias con los organismos del estado, debiera hacerse una distinción del tipo de reforma agraria que se desarrolla en determinado país, con referencia al grado de amplitud o de avance que tiene el proceso. Desgraciadamente, ello no es posible debido a que en los estudios de casos, que son la base de este documento, no se ha examinado expresamente este punto, sino solo en forma marginal.

En la mayoria de los casos estudiados se desprende que normalmente los organismos de reforma agraria de América Latina están condicionados para realizar una asistenciatécnica o crediticia, de tipo tradicional paternalista, en una relación de verticalidad con el beneficiario. Por la formación que han recibido los técnicos de esos organismos, en algunos casos, tienden a mantener una relación de tipo impositiva y no de tipo educacional participativa. Normalmente, le es más fácil entenderse con un individuo que con un grupo. Para poder vencer esta situación los organismos de reforma agraria no sólo han debido modificar su estructura interna para poder actuar con grupos, sino también realizar diferentes acciones

de capacitación de sus propios técnicos.

En cuanto a la promoción de los distintos tipos de tenencia y/o formas asociativas de producción se pudo detectar que normalmente éstas no tuvieron formación espontánea y que, por tanto ha sido indispensable la presencia de promotores agrarios y cooperativistas para constituir el grupo y garantizar la estructuración legal de la unidad. En muchos casos la ayuda del estado en términos de asistencia técnica, facilidad de crédito, comercialización o de cualquier otro tipo tuvo una relación directa con el éxito alcanzado.

Cuando el estado no ha brindado el apoyo necesario el proceso se ha visto afectado. En este sentido los estudios de casos demuestran las siguientes situaciones en que se han confrontado dificultades:

1. Casos en que los promotores se han limitado a una participación legal y formal. Es decir, han concluido su labor una vez aprobados los estatutos. Se esperó una espontánea capacidad de autogestion de los campesinos agrupados la cual no fue posible dada la marginalidad y dependencia de los mismos.

2. Ocasiones en que no se definió de modo preciso la modalidad de la organización de la futura empresa. Esto contribuyó a crear confusión en los campesinos, siendo esto, en muchos casos determinante para el rechazo del modelo.

3. Situaciones en que por presión de los campesinos se han adoptado determinados modelos de tenencia de la tierra y/o formas asociativas, pero que no respondiendo a la política del estado no recibieron el apoyo necesario. Este ha determinado la frustación o el fracaso del movimiento agrario participacionista o asociativo por no llegar a alcanzarse las transformaciones mínimas que permitan consolidar los cambios operados.

4. La falta de capacitación y/o asistencia técnica - especialmente en lo que se refiere a administración rural, introducción de nuevas tecnologías agrícolas, aprovechamiento más racional de insumos, recursos naturales y fuerza de trabajo - ha redundado en baja productividad, altos costos y/o bajos ingresos. Además se ha advertido que la dificultad no solo estriba en lo limitado de la asistencia sino al hecho de ser el resultado de los esfuerzos aislados de los organismos de reforma agraria y no la acción conjunta de los diferentes órganos del sector público agrario.

5. Los créditos insuficientes y/o a plazos e intereses de tipo bancario y no de fomento y desarrollo que no guardaban relación con los proyectos, así como la inoportunidad de algunos de los acordados, repercutieron en la producción agropecuaria determinando bajas en la producción , demoras en los pagos de anticipos y/o salarios - con las consiguientes presiones que ésto genera, mala o inadecuada comercialización ,etc.

Aparece como regla general que cuando la empresa pasa a tener pasivos muy grandes el carácter comunitario de la misma empieza a decrecer. Los campesinos prefieren entonces explorar cada uno su parcela individual y no continuar endeudándose con las entidades crediticias e incluso llegan a desertar de las empresas comunitarias. Este procedimiento de obstaculizar los créditos es comúnmente utilizado por los anti-reformistas que tratan de desalentar el cambio de estructuras.

6. En muchos de los casos estudiados se notó que no se están haciendo esfuerzos continuos para resolver el problema de la comercialización, ni de lograr una participación campesina en la comercialización, que constituyen problemas básicos de las empresas comunitarias. Esta falta de apoyo ha sido determinante para que las empresas estudiadas esten sujetas en su desarrollo a las distintas modalidades del mercado de productos agropecuarios influidas por intereses ajenos al proceso agrario.

7. La falta de promoción e identificación del Estado ha repercutido negativamente en la extensión y calidad del proceso contribuyendo de formas individuales de producción agropecuaria. Asimismo, la falta de capacitación ha determinado la mala conducción de las empresas y la falta de consolidación de estas formas de producción.

8. En ciertos tipos de tenencia y/o formas asociativas de producción que han recibido considerable asistencia del Estado la acción de éste ha sido preponderantemente paternalista, impositiva y lenta, lo cual no ha permitido que se desarrolle la autogestión, los propios campesinos estiman que han cambiado un patrón por otro ya que el Estado no ha compartido la capacidad de decisión en las acciones operativas.

IV ASPECTOS FISICOS, SOCIO ECONOMICOS Y LEGALES

A. ASPECTOS FISICOS

Algunos estudios de casos hacen referencia a los aspectos físicos de las FAP en la información que dan sobre su extensión, recursos, distancias relativas a centros poblados, viviendas y equipamento comunitario. En base a estos datos pueden deducirse características más generales relacionadas a la macro y microplanificación del espacio territorial en el medio ambiente físico rural.

Como primer antecedente el análisis de los datos permite establecer que los DTT-FAP estudiados son casos aislados dentro de un área rural y que sus superficies son muy variables , sólo algunas estructuras de segundo grado (por ejemplo la SAIS y los granjas estatales) ocupan el total o la mayor parte de un área. De los informes de los casos presentados no se puede deducir si existen otros DTT-FAP en una misma área pero si las hubiere estarían en el mismo caso de aislamiento.

Las características de localización y tamaño se originan en el procedimiento empleado en la afectación de fincas con el objeto de establecer las FAP. Las afectaciones dependen de los institutos de Reforma Agraria o bien de los campesinos interesados. Las escogencias que generalmente han tomado las agencias de reforma agraria no necesariamente han respondido a una política para el mejor aprovechamiento de recursos y del equipamiento del espacio territorial a un nivel que podría ser el área.

Como consecuencia de la falta de políticas definidas para las afectaciones, las FAP ocupan la superficie de la ex-finca particular con límites en muchos casos arbitrarios, a veces condicionados a situaciones propias de los antiguos dueños.

Se puede entonces, establecer que el ordenamiento del espacio teritorial rural pre-existente todavía no ha registrado cambios que permitan afirmar que ha sido afectado por el establecimiento de las FAP. Al nivel macro no se ha innovado en las interrelaciones entre los beneficiarios de las FAP y otros habitantes del área.

Esto significa que para la realización de sus actividades usarán los mismos caminos, el mismo centro de servicio, los mismos sistemas de comunicación, etc., que antes del establecimiento de los FAP.

Los servicios de apoyo fueron localizados dentro de un ordenamiento del espacio territorial acorde con una estructura socio económica distinta a la que se pretende para las FAP dentro de un proceso de cambios estructurales.

En los pocos casos en que la FAP han cubierto extensivamente un área se supone un nuevo sistema de interrelaciones que deberá tener en el futuro una infraestructura básica que las viabilice dentro de un ordenamiento del espacio territorial conforme a la nueva estructura socio-económica.

Los cambios en el ordenamiento del espacio rural en América Latina suponen generalmente obras de infraestructura, tales como caminos, canales, electrificación etc. Sin embargo, la implantación de FAP aisladas generalmente no obedece a planes que incluyan la construcción de obras especiales a nivel de área. Posiblemente el mayor número de usuarios que pueden determinar las FAP en un punto, obligará a la ampliación de ciertas oficinas o el mejoramiento de un cambio como todo cambio en la infraestructura básica de un área.

Resumiendo los puntos anteriores puede decirse que el modelo D.T.T.-FAP como caso aislado no condiciona un cambio en el ordenamiento del espacio territorial, mediante programas de desarrollo físico.

A nivel micro hay algunas informaciones en los estudios de casos que permiten apreciar algunos conceptos sobre vivienda y equipamento comunitario en el interior de las FAP. En América Latina la escasez de viviendas es un grave problema ya sea en lo rural como en lo urbano. Es por esto que junto con el surgimiento de una FAP aparece como necesidad inmediata la construcción de viviendas para los socios. Unos casos, los más, indican que los socios han realizado programas de viviendas mientras en otros han correspondido al Estado. Parece que aquellos que han sido impulsados por los socios han tenido una mejor aceptación del grupo.

En los informes de casos se reportan que las viviendas se encuentran bien sea agrupadas en aldeas o bien dispersas en el campo, no advirtiéndose la existencia de una política al respecto. No obstante se puede afirmar que la agrupación de las viviendas en aldeas o villorios fortalece el sentido comunitario dadas las facilidades para la interrelación de los socios y sus familias. Por otra parte, es evidente que la aldea posibilita ventajosamente cualquier tipo de asistencia o servicio para la comunidad.

La inexistencia de planes de área con programación física, económica y agropecuaria, impide establecer si en cada FAP la ubicación de las aldeas, se mantendrían dentro de un concepto más amplio de un ordenamiento rural. Cabe preguntarse si ubicadas en otro lugar no podrían crecer y servir también a otras FAP del área, lográndose así una integración más completa de la comunidad y una mejor calidad y cantidad de servicios.

Del estudio de los casos se desprende que otra preocupación general ha sido la construcción de locales escolares y en algunos casos, de postas de salud. La consideración de estos hechos no conforman una nueva infraestructura de servicios sino más bien la instalación en las FAP de aquellos que necesitan con más apremio.

El saneamiento ambiental ha sido también preocupación en algunos casos, como complemento de los programas de vivienda y equipamiento comunitario. Por lo general el Estado ha proporcionado equipos para el abastecimiento de agua y eliminación de excretas. Sin embargo, no han sido suficientemente efectivos como para determinar un mejor nivel de vida para el campesino.

Finalmente conviene advertir que la desocupación estacional del campesino le permite dedicar parte de su tiempo a la construcción de viviendas y equipamiento comunitario. Sin embargo, es ilusorio imaginar que sus aptitudes sean las óptimas para este tipo de trabajo.

B. ASPECTOS SOCIO-ECONOMICOS.

1. Participación en las decisiones.

El tema de la participación aparece en los informes referidos, preferentemente, a las relaciones internas del grupo y secundariamente, a la naturaleza de la gestión y la supervisión ejercidas por diversas agencias públicas que animan y apoyan a esta clase de unidades productivas.

En lo que respecta al funcionamiento de las unidades asociativas los informes de los casos definen la participación en el nivel interno con referencia a las relaciones entre los grupos que generalmente convengen en el manejo y supervisión de las empresas: El grupo campesino y el grupo externo de los técnicos y administradores delegados por una o más agencias estatales.

El concepto de participación en los estudios de casos, a menudo aparece operacionalmente reducido a la forma de organización y a la capacidad de intervención del grupo en la asamblea general pero no a la participación económica ni financiera. De hecho, en todos los casos los D.T.T.-FAP poseen estructuras orgánicas formales que reproducen el esquema clásico de las cooperativas convencionales: una asamblea de asociados que delega facultades decisorias en un consejo de administración y funciones fiscalizadoras, en una junta de vigilancia.

La frecuencia de las reuniones de asamblea tiende a relacionarse principalmente con el grado de la movilización social prevaleciente en la zona donde se localiza los D.T.T.-FAP y también con el tamaño de los grupos. En áreas de conflictos sociales, donde la empresa emerge como resultado de una

lucha por la tierra, las asambleas se realizan con mayor frecuencia (por ejemplo, cada semana). Estos lapsos llegan a ser gradualmente mayores cuando el grupo percibe la desaparición de riesgos, al recibir de la agencia de reforma agraria, títulos provisionales o definitivos, o seguridades de estabilidad en el acceso a la tierra.

En la medida en que las FAP se consolidan o cuando están insertadas en programas orientados a la integración social, los períodos de las asambleas se ajustan a las normas convencionales que prescriben reuniones anuales y hasta bienales. En estos casos más bien que deliberantes y decisorios, las asambleas llegan a ser básicamente órganos electivos de los consejos administrativos que llegan a tener una duración hasta de dos años.

El tamaño del grupo incide asimismo en la frecuencia de las reuniones. En los casos estudiados, las FAP con menos de 80 socios celebran entre diez y cuarenta reuniones de asamblea por año, mientras que agrupan membrecías de mayor tamaño (por ejemplo, entre 100 y 250 socios) se reunen en asambleas sólo una vez cada año. Sin embargo, en un caso que cuenta con unos 150 socios el intervalo es trimestral y en otro caso con unos 250 socios, el período es semestral.

Si se compara con los más dilatados períodos de asambleas en otro tipo de organizaciónes campesinas - por ejemplo, cooperativas agrícolas, clásicas, sindicatos campesinos, ligas agrarias y juntas de desarrollo comunal - puede concluirse que las FAP brindan mayores oportunidades de participación popular en la toma de decisiones internas, el control de dirigentes y la supervisión de administradores.

Aún cuando en todos los casos la reforma agraria determinó la descomposición de las previas relaciones de dominación o dependencia de los campesinos respecto del patrón, el nuevo sistema de relaciones ha tendido a configurarse con fundamento en la situación heredada. Dondequiera que prevaleció anteriormente un estado de operación y de paternalismo, el vacío dejado por el rol dominante del patrón llegó a ser llenado por una persona o un pequeño grupo de dentro o de fuera de la empresa.

En muchos FAP originadas en haciendas tradicionales, el grupo campesino (compuesto , por ejemplo, por ex-aparcero, ex-huasipungueros, ex-colonos, ex-arrimados) fue impotente para lograr un nuevo esquema en que las relaciones fueran igualitarias. Inversamente, las FAP integradas por ex-trabajadores asalariados, han logrado mayores niveles de participación al interior de la empresa.

En los casos en que se ha comprobado la presencia de trabajadores no socios pero ocupados prácticamente en forma permanente por la empresa, así como en los casos de jornaleros temporales, se ha comprobado que unos y otros son marginados de ser considerados como beneficiarios de la reforma Agraria y también de la toma de decisiones ya que no forman parte de la asamblea ni, en general, ejercen cargos

con poder real. En las SAIS los técnicos que desempeñan cargos directivos son contratados por ellas y en muchos casos adquieren gran ascendiente y capacidad de la influencia sobre las decisiones de los directivos campesinos.

Lo expuesto es, con todo, un indicador solamente de un primer nivel de participación real, toda vez que la participación se define también según la naturaleza de las capacidades decisorias del grupo frente a otras entidades. En este sentido, se observó una variedad de tipos y formas, clasificables según situaciones concretas. Los informes señalan:.a)pocos casos de autogestión; b) diversos esquemas co-gestionarios en los que las agencias públicas involucradas comparten con los campesinos en cierto grado, la toma de las decisiones que afectan a las empresas; D.T.T. - FAP en las cuales el control por parte de una o más agencias públicas llega a ser dominante, y d) incluso un caso en que el estado ejerce control total. (En este último caso se ha producido el previo sistema de la hacienda siendo sustituido el rol del patrón por el de los nuevos administradores.)

Las peculiares relaciones de dependencia de los D.T.T.- FAP con otros grupos sociales, en gran parte determinadas por la cultura política y las prácticas cívicas, no necesariamente permanecen constantes en el tiempo. En verdad, casi todos los casos estudiados corresponden a los D.T.T. FAP en la infancia, con menos de cuatro años transcurridos desde su constitución original. En uno de los casos más antiguos (un D.T.T.- FAP fundada en 1963 el estudio mostró que hasta 1966 fué casi completamente controlada por funcionarios de una agencia pública. A partir de ese año los socios declararon una total autonomía administrativa, sin provocar una ruptura con las instituciones patrocinadoras, que continuaron prestando apoyo bajo un nuevo enfoque.

La existencia de una estructura orgánica formal - asamblea, consejo administrativo y junta de vigilancia - no garantiza capacidad decisoria de los miembros de los D.T.T.-FAP. Las conclusiones a que llegaron los técnicos nacionales (en el informe de un país y con base en casos estudiados), sugieren situaciones extremas en las relaciones entre algunas empresas comunitarias y las instituciones públicas. Según ese informe: "a) La acción del organismo de reforma es preponderantemente impositiva y lenta; b) las medidas adoptadas han frustrado la autogestión campesina; c) no se ha compartido con los campesinos la capacidad de decidir las acciones operativas en los diversos asentamientos y d) al administrar la gestión productiva directamente, el organismo ejecutor sustituye al tradicional patrón."

Con el fin de minimizar el riesgo de perpetuar, más allá de la reforma, el sistema de dominación que se trata de suprimir, algunas agencias aspiran a diseñar modelos de tipo co-gestionario, que permita recibir la participación campesina al mismo tiempo que utilizar en beneficio de los campesinos la destreza de los técnicos.

2. Acceso a mejores niveles de vida.

En la mayoría de los casos estudiados, se están realizando procesos de alfabetización de adultos y se está incrementando la cantidad de niños que asisten a la escuela. Ambos fenómenos pueden ser interpretados como una contribución de este tipo de empresas al desarrollo de los recursos humanos en el campo. Lamentablemente la cantidad de casos estudiados no permiten inferir el impacto que esto pueda tener en los procesos de desarrollo a nivel nacional.

En el conjunto, se puede apreciar una tendencia a mejorar la capacidad de trabajo ya que en casi todos los casos estudiados los socios han recibido alguna capacitación técnica, se han adoptado innovaciones como el uso de insumos más apropiados y en algunos casos se ha introducido o incrementado el uso de maquinaria. Esta tendencia, sin embargo, no puede aún ser confirmada por un aumento significativo de la productividad, lo cual podría explicarse por el poco tiempo de existencia de la mayoría de los casos estudiados.

Se aprecia también en varios casos la construcción o ampliación de escuelas en los propios D.T.T.-FAP así como mejoramiento y construcción de nuevas viviendas mejoras en los servicios médicos y en saneamiento ambiental, en algunos casos. Se aprecian también mejoras en el abastecimiento de bienes finales de consumo, particularmente alimentos, al interior de las empresas.

Tanto la alfabetización de adultos como la escolarización de niños son explicados en algunos casos por los propios campesinos como efectos derivados de su situación actual. Se ha mencionado la seguridad del empleo e ingresos, la posibilidad de liberar a los niños de obligaciones laborales y la viabilidad de cubrir colectivamente los gastos de educación.

Cabe destacar algunos casos en que los socios han acordado no distribuir excedentes a cada individuo sino gastarlos en la satisfacción colectiva de necesidades comunes, manifestando con ello una clara intención de elevar los niveles de vida sin pasar a través de aumentos de los ingresos individuales.

Sin embargo esta tendencia comunitaria aparece (en la generalidad de los casos en que se presenta), matizada por un cierto tipo de discriminación que consiste en marginar a los trabajadores no socios de los beneficios de los distintos tipos de tenencias y/o formas asociativas.

Conviene anotar que todas las mejoras apreciadas en los niveles de vida son reconocibles por comparación con los niveles de vida anteriores. Los miembros de D.T.T.-FAP constituidos sobre la base de empresas menos desarrolladas, en zonas donde los niveles de vida campesina son muy bajos, aún habiendo mejorado han alcanzado niveles de consumo inferiores a los que disfrutan los beneficiarios en zonas más desarrolladas y que han recibido empresas más grandes y con mayor productividad.

Incluso en el estudio de un ejido mexicano se señala lo siguiente: "Llama la atención el número tan significativo de hijos de ejidatarios que han logrado realizar estudios profesionales. Uno de los socios, por ejemplo, cuenta con un hijo egresado de la Escuela de Agricultura y tiene otros dos que están por concluir también carreras profesionales: uno de ellos es mujer. La mayoría de los hijos, al contrario de lo que ocurre con los padres, ha logrado terminar, como mínimo, los estudios primarios y hay diez siguiendo estudios profesionales. La empresa cuenta con una de las escuelas primarias mejor organizadas de toda la región, tanto por lo que hace al personal que imparte enseñanza como al local, al orden que impera entre los alumnos (en total 250) y al aseo que existe entre las instalaciones. En este edificio funciona también la secundaria, con 50 alumnos, pero hacen gestiones para construirle su local propio y para que se instale una escuela técnica agropecuaria, que serviría de piloto para la zona cercana al predio. Dado el gran número de niños en edad escolar de los ejidos vecinos, la sociedad se vió en la necesidad de formar en 1973 un grupo extra de primer año, pagando los beneficiarios el salario del profesor."

3. Acceso a recursos.

Casi todas las FAP han adquirido equipos de trabajo , incluso algunos poseen tractores, maquinaria agrícola y elementos de transporte. Asimismo, han efectuado inversiones en obras de infraestructura, como caminos, drenaje, riego, desmontes, edificaciones etc. Es notorio que la casi totalidad de los D.T.T.-FAP tienen como preocupación esencial y están en vías de constituir o aumentar un capital social básico, obtenido a través del crédito que les otorgan los organismos de reforma agraria y los bancos estatales. Aún cuando en menor grado, también se observa la utilización de fuentes de crédito privado.

Según se advirtió, dos de los casos se refieren a FAP en estado de consolidación, que inicialmente recibieron fuerte apoyo financiero las cuales se están desarrollando ahora con menor apoyo financiero de los organismos estatales y que incluso estarían en capacidad de prescindir de él. No obstante, pudo comprobarse que en la myor parte de los casos estudiados los D.T.T.-FAP necesitaban de una fuerte ayuda crediticia y de otros servicios de apoyo del estado.

La mayoría de los D.T.T.-FAP estudiados reportan no haber arrojado excedentes (*) en términos contables y en aquellos donde se registraron, no han sido apreciables, salvo en algunos casos (el rodeo en Venezuela, Guanchia en Honduras y algunas SAIS en Perú, aparte de los complejos industriales hoy convertidos en cooperativas de producción) en los que se informa acerca de excedentes notables. Donde se han producido, el destino o uso de excedentes ha sido muy variado. Algunos D.T.T.-

* Algunos informes definen el concepto de "excedente" como el remanente, después de haber cubierto los costos de producción, anticipos a salarios y haber hecho las reservas prescritas por las respectivas legislaciones.

FAP lo han repartido totalmente entre los socios; otros lo dejaron íntegramente para su capitalización y otras, distribuyeron una parte y capitalizaron el resto.

En un caso en que la empresa obtuvo excedentes en los últimos tres años, parte de estos fue usada en inversiones de tipo social, como construcción de viviendas para sus socios, construcción de una escuela amplia y funcional y el establecimiento de un centro de consumo para los socios. En algunos D.T.T.-FAP donde no se produjeron excedentes, o éstos no fueron muy favorables, se pagaban salarios relativamente altos a socios. Esta política equivale a un adelanto de los excedentes, porque los salarios en los D.T.T.- FAP son de hecho anticipos que se hacen a los socios.

En la mayoria de los D.T.T.- FAP estudiados los socios y los trabajadores no socios perciben salarios superiores a los de los de la Zona o región donde están ubicadas. sin embargo, en otros casos de D.T.T.- FAP menos desarrollados los salarios son más bajos de los que rigen en la zona.

En casi todos los D.T.T.-FAP los socios ganan salarios mayores que los no socios, siendo la diferencia en unos casos muy significativa, y en otros relacionada con el tipo de trabajo que realizan socios y con el que éstos asignan a los no socios. En un caso por ejemplo, los socios desempeñaban solo cargos administrativos, dejando las faenas manuales para los afuerinos no socios. Esta diferencia de salarios y de trabajo entre socios y no socios, establece una diferenciación en las relaciones sociales de producción, al duplicar el sistema tradicional de relaciones patrón-asalariado.

En algunos D.T.T. FAP se recurre en mayor proporción al empleo de mano de obra ajena, para la realización de las labores dentro de la empresa. Esto se explica por cuanto hay cultivos como el banano y el tabaco que logran dar trabajo a los socios durante casi todo el año. En cambio, cultivos estacionales como el algodón y el arroz exigen trabajo intensivo en una época determinada.

Los D.T.T.-FAP proporcionan empleo a más campesinos que los otros tipos de empresa comparables. Muchas de ellas a más de absorber la propia mano de obra disponible, recurren a la contratación de mano de obra ajena. En algunos casos se informó que los socios utilizan trabajadores ocasionales o semi-permanentes para las labores que ellos mismos debían realizar en la explotación colectiva.

En los casos en que, aparte de la explotación colectiva, la empresa ha asignado a cada socio una parcela para explotación individual se nota una general preferencia por trabajarla individual y hacerse reemplazar en la colectiva por jornaleros procedentes de afuera.

Donde las parcelas individuales son relativamente más grandes, la tendencia se acentúa e incluso en algunos casos los socios con parcelas individuales llegan a contratar jornaleros para su explotación.

C. ASPECTOS LEGALES .

En casi todos los estudios de casos se detecta la insuficiencia de los mecanismos legales que poseen la mayor parte de los países, por carecer de leyes adecuadas para garantizar el funcionamiento de los D.T.T.-FAP. En estos casos los organismos de reforma agraria agraria han debido recurrir a las leyes referentes a cooperativas rurales o a las normas vigentes en materia de sociedades, civiles o comerciales para constituir y darle validez legal al funcionamiento de las empresas comunitarias.

Los actuales ordenamientos jurídicos no están adecuados a las exigencias de las empresas comunitarias, que normalmente son unidades formadas por grupos campesinos para dedicarse al ejercicio de una actividad agrícola y que nacen como consecuencia del proceso de reforma agraria.

Cuando se utilizan las leyes referentes a cooperativas, se observa con bastante frecuencia que los objetivos de las cooperativas y sus estructuras internas no se compatibilizan con las necesidades de las empresas comunitarias y que los organismos encargados de supervigilancia y control no son los mismos en uno y otro caso.

Los principales problemas que se presentan para las empresas comunitarias por no contar con un estatuto jurídico propio y tener, por consiguiente, que estar sujetas a las disposiciones legales sobre cooperativismo, son:

- La estructura administrativa que establece la legislación cooperativa, corresponde a una acción de carácter administrativo y no necesariamente a una gestión encaminada en forma directa a la producción.

- Al tener que promoverse la estructura cooperativa para las empresas comunitarias, resulta en la práctica la coexistencia de dos tipos de organización legal administrativa y una organización funcional para la producción .

- Como resultado de lo anterior se produce confusión en los socios, ya que al coexistir esta doble organización no se precisa la esencia de la estructura de la empresa comunitaria y resultan superposición de esfuerzos, incomprensión de responsabilidades e indefinición acerca de los grados de autoridad de cada unidad.

- Los socios tienden a confundirse con el significado de la empresa comunitaria campesina, que de hecho (formalmente) es cooperativa, pero que va más allá de ésta.

-La situación anterior afecta las labores de promoción, ya que es difícil distinguir que es lo que en definitiva se está promoviendo, si las empresas comunitarias o las cooperativas.

- Las cooperativas están sujetas normalmente a una sola fuente de financiamiento, que es una estructura para las cooperativas tradicionales.

Las empresas comunitarias, por ser cooperativas, encuentran limitaciones para poder operar en el resto del sistema institucional. Si logran hacerlo es bajo fuerte presión.

También se han presentado dificultades en cuanto a los organismos públicos encargados de autorizar su existencia y de ejercer las funciones de supervigilancia y control. En el caso de las cooperativas, normalmente estos organismos dependen de los Ministerios encargados de las funciones de tipo económico. En el caso de las empresas comunitarias, por ser entes jurídicos que nacen como consecuencia del proceso de reforma agraria, debe corresponder el ejercicio de las funciones antes señaladas a los organismos de reforma agraria y no a otros organismos públicos.

Algunos países han avanzado en la formulación de normas especiales para los D.T.T.-FAP. El Perú y México tiene una extensa y compleja legislación de tipo cooperativo aplicable a las formas asociativas de producción. En todo caso se trata de una legislación especial que intenta adecuar la legislación cooperativa a las necesidades de los grupos campesinos.

En aquellos casos donde no se ha querido o no se ha podido utilizar la figura jurídica de la cooperativa, se ha tendido a formar entre los campesinos una sociedad civil o comercial, también esta fórmula ha presentado problemas similares a los señalados para las cooperativas, por cuanto las sociedades civiles o comerciales cuyas normas aparecen definidas en los códigos (a las que en adelante se denominan "sociedades tradicionales") presentan dificultades prácticas para que bajo tales prescripciones funcionen empresas campesinas de autogestión, e incluso las de co-gestión, como son las empresas comunitarias de estos tipos.

Los principales problemas que se presentan son los siguientes:

-Las utilidades en las empresas comunitarias se reparten en conformidad al trabajo aportado; en las "sociedades tradicionales" conforme al monto de los respectivos aportes.

-Dado que las legislaciones de reforma agraria normalmente establecen normas que prohiben la enajenación o gravámen de los predios asignados, se presentan dificultades para que los socios puedan aportar su predio a la sociedad que constituyen. Disminuye así el capital de la empresa y por lo tanto hay dificultades para operar con las instituciones de crédito privado, particularmente cuando están imposibilitadas de gravar el predio en garantía de los créditos que reciban.

-La estructura interna de las "sociedades tradicionales" no se compadece con las necesidades de una empresa de autogestión.

En las "sociedades tradicionales" cada vez que un socio desea retirarse debe efectuarse una modificación del pacto social firmado por todos los socios y procederse a evaluar y pagar su capital y ganancias al socio que se retira. Además de las dificultades operacionales desde el punto de vista financiero la empresa no puede adquirir la suficiente estabilidad, que es un requisito indispensable para su consolidación económica.

Se presentan dificultades de relación entre los organismos de reforma agraria y las sociedades constituídas entre los campesinos ya que aquellos carecen de la las adecuadas facultades para velar porque este tipo de empresas cumpla con sus objetivos y en definitiva con las políticas y objetivos del proceso de reforma agraria.

De acuerdo a lo expuesto se puede concluir:

-En varios países el actual marco legal de las cooperativas no parece ser el más adecuado para dar una estructura legal a las empresas comunitarias campesinas, por tratarse de dos concepciones distintas acerca de lo que debe ser la organización social y económica de la autogestión campesina.

Las empresas Comunitarias Campesinas requieren de un estatuto jurídico propio que las defina legalmente, les de personalidad jurídica propia y les permita operar dentro del sistema institucional como sujeto de derechos y obligaciones para el cumplimiento de sus fines, en forma autónoma e independiente.

- Las Empresas Comunitarias Campesinas no responden a las concepciones clásicas del cooperativismo convencional, sino que conforman un ente jurídico distinto y nuevo, de derecho agrario, que demanda autonomía frente a soluciones jurídicas poco prácticas.

Las empresas comunitarias requieren de una definición en cuanto a la promoción y a la asistencia para su desarrollo. En este sentido es necesario contar con reglamentos o manuales que permitan una adecuada promoción, que oriente a los campesinos y que los haga comprender el modelo de empresas comunitarias como tal y no confundirlo con la cooperativa clásica.

- Será necesario que los países adopten medidas urgentes para que puedan dictarse leyes especiales que reglamenten las empresas comunitarias, ya que las deficiencias anotadas impiden que el modelo se desarrolle de acuerdo a las características que le son propias.

Existen fuerzas políticas que se oponen a los D.T.T.-FAP cuando éstas

no se instalan dentro de las estructuras de dominación y por el contrario, concentran su acción para adoptar nuevas formas y relaciones de producción con participación social y económica, con la correspondiente redistribución del poder político.
Se debe tomar atención y advertencia de aquellos D.T.T.-FAP que se instalen dentro de la estructura dominante y, por tanto, son alentadas por los grupos que hay que superar y reformar.

V

OBSERVACIONES FINALES

Los estudios de casos que sirvieron de base para la preparación de este informe permiten resaltar una vez más la importancia de la investigación científica como base para la toma de decisiones racionales relacionadas con la reforma agraria. Aparte de su valor e implicaciones académicas, los resultados de la investigación facilitarán la adopción de estrategias y la implementación de programas de reforma agraria.

El esfuerzo realizado por los países ha mostrado ser de utilidad no sólo para cada uno de ellos y para América Latina en general, sino también para la FAO, el IICA y otros organismos internacionales de asistencia técnica, al permitirles adecuar sus programas a las necesidades específicas en materia de Formas Asociativas de Producción (FAP).

Lo expuesto en el presente informe, fruto del análisis de los estudios, permite concluir que las formas asociativas de producción han probado ser un instrumento eficaz en la ejecución de las políticas de reforma agraria. Asimismo, que las adjudicaciones en formas asociativas de producción, tienen evidentes ventajas frente al sistema de parcelaciones individuales, llegando a ser un eficaz instrumento de cambio en las estructuras agrarias.

La información recogida permitió confirmar la hipótesis de que los campesinos organizados en DTT-FAP alcanzan mejores niveles de vida y mayores oportunidades de desarrollo que los beneficiarios de programas de reforma agraria en parcelas individuales, lo cual obedece a las características diferenciales de las empresas que se constituyen en uno y en otro caso, variaciones que se acentúan con respecto a la gran masa campesina marginada de uno y otro tipo de programas.

Los DTT-FAP trabajan como empresas de gestión, co-gestión o autogestión y han demostrado las ventajas de aunar el esfuerzo organizado de los campesinos. Esto les ha permitido trabajar con mayores volúmenes de producción y en ciertos casos aprovechar las ventajas de las economías de escala.

De la información contenida en los estudios de casos se aprecia que los DTT-FAP han sido el vehículo para que los socios hayan obtenido diversos logros en relación con su previa situación socio-económica. Entre ellos se señalan los siguientes:

1. Liberar de su condición de dependencia y marginalidad a los campesinos asociados.

2. Elevar los niveles de vida de los socios como consecuencia de los mayores ingresos individuales y comunitarios. Los campesinos beneficiarios al disponer de mayores ingresos en dinero, han podido lograr el mejoramiento de las dietas alimenticias y el mayor consumo en educación, salud y vivienda.

En otras palabras, se ha podido verificar que los campesinos pertenecientes a los DTT-FAP han incrementando su participación en el mercado interno tanto como productores como consumidores.

3. Crear nuevos procesos sociales, económicos y políticos. Estos nuevos tipos de empresas, formadas exclusivamente por campesinos les han brindado la oportunidad de desarrollarse y tomar a su cargo la gestión de la nueva unidad, asumiendo así nuevos roles sociales con nuevos derechos y obligaciones. Lo anterior ha desencadenado procesos sociales, económicos y políticos que han logrado afectar las relaciones entre éstos y el medio externo.

   Sintomático de lo anterior es la disminución del grado de dependencia de los campesinos hacia los grupos de poder local, si bien la dependencia como fenómeno no ha desaparecido del todo ya que se observa en diversos grados en la relación de las empresas con los organismos del Estado y en las Administraciones de las empresas en su relación con los técnicos y administradores ajenos al campesinado.

4. Utilizar los servicios auxiliares, los DTT-FAP han facilitado el acceso de los campesinos a los servicios del Estado y han probado ser instrumentos eficaces para la recepción de la asistencia técnica y crediticia. Los nuevos problemas derivados de la relación dependiente que se crea entre las FAP y los servicios del Estado, no sólo ha obligado a replantear los principios de la extensión sino que también ha exigido que estos últimos deban adecuar su extructura interna a la nueva realidad. Especial esfuerzo ha debido hacerse en nuevas labores de capacitación de su personal.

5. Educar y capacitar al campesino. Merece destacarse el cambio de actividades que se observa en los DTT-FAP con respecto a educación. No sólo se observa la realización de diversos esfuerzos para permitir un mejor acceso a la educación, tanto de los socios mismos como de los miembros de su familia, sino un mejoramiento real de los niveles de escolaridad. También se ha posibilitado para los hijos de los socios el acceso a niveles superiores de educación, incluso, en ciertos casos, a la universidad.

Entre los servicios del Estado y las formas asociativas de producción se crea una relación especial por cuanto estas últimas emergen como consecuencia del proceso de reforma agraria y desde ese momento nace para el Estado no sólo la obligación de apoyarlas sino el compromiso ineludible de velar por la mantención del modelo. Sin embargo, la acción de los organismos del Estado tiene que ir más allá. En este sentido se advierte, a través de estudios, ciertas fallas en las políticas de capacitación.

Se descarta la importancia de la capacitación, pero ésta se reduce a una labor de moción o bien hace énfasis en racionalizar las labores de producción. En algunos casos estudios de investigaciones señalan que en la capacitación no se consideran los factores social ni ideo-políticos.

La capacitación debiera tener un objetivo más claro por ser de su competencia el crear una nueva mentalidad en los campesinos, más acorde con los objetivos de la reforma agraria. Por tanto, debiera suministrar los elementos para que los campesinos encuentren su camino y defiendan su nuevo rol dentro de la sociedad, que les está permitiendo tener acceso a la tierra.

Lo anterior no significa que en la implementación de los DTT-FAP no se encuentren problemas. En alto grado ellos se deben a las limitaciones mismas de los procesos de reforma agraria en los diferentes países, que aún son bastante incipientes y prácticamente sin gravitación en la economía nacional. Algunos de los problemas identificados por los estudios de casos son:

1. Se notó falta de observancia de los principios de planificación en los programas; algunas fallas de racionalidad se inician con la afectación y se observan más tarde en la implementación misma de los DTT-FAP. Así es como muchos se crean en tierras marginales y en la mayor parte de los casos no poseen vinculaciones entre sí. Un número excesivo de DTT-FAP están constituídos por configuraciones de recursos cuya aptitud para una explotación racional y técnica no fue previa y suficientemente estudiada.

   Por la excesiva distancia entre una empresa y otra, pero sobre todo porque casi todos los procesos de reforma agraria operan con criterio predial, se hace difícil la integración horizontal y vertical de las FAP en organización de segundo grado que atienda a conjuntos regionales de estas empresas.

2. En algunos casos los DTT-FAP demuestran debilidad en su cohesión interna. Los estudios han permitido comprobar que este hecho se debe a factores superables de origen interno o externo a la empresa. Entre los internos se encuentran los problemas relativos a fallas de los dirigentes, caciquismo o falta de adecuado liderazgo. Otros grupos carecen de homogeneidad, por deficiencias en los procesos de selección de los beneficiarios lo que dificulta su articulación en torno a tareas comunes.

3. Otro factor desfavorable se presenta en aquellas explotaciones mixtas en que los socios trabajan parte de la tierra en común y además poseen una parcela para su explotación individual, a la que dedican su máximo esfuerzo. Esto sucede especialmente cuando el tamaño de la parcela individual excede el nivel de subsistencia y se trasforma en una empresa que compite con la explotación colectiva en mano de obra, insumos, utilización de maquinaria y crédito.

4. Entre los factores externos se puede señalar la falta de adecuación de la asistencia por parte de los organismos de reforma agraria a las necesidades de una empresa comunitaria. En algunos casos se presume que los campesinos deban tener un conocimiento innato de la empresa comunitaria.

5. La falta de masividad de los programas de reforma agraria ha permitod la formación de pequeños grupos de campesinos beneficiarios que a través de los DTT-FAP, aprovechan ventajosamente a otros campesinos que no han sido incluídos en dichos programas. Dada la magnitud del desempleo agrícola en los países, este problema no puede enfrentarse exclusivamente dentro del Sector Agropecuario. Debe buscar su solución incluso fuera del mismo, en la esfera industrial y en otros sectores de la Economía Nacional.

IV.12-75
mgm

ANEXO I

METODOLOGIA UTILIZADA EN LOS ESTUDIOS DE CASOS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL PRESENTE INFORME

El primer documento guía, elaborado por el Servicio de Reforma Agraria y Sociología Rural de la Dirección de Instituciones Rurales de la FAO, estableció que para apreciar las características y el estado de las formas asociativas de producción campesinas, así como su impacto en los procesos de cambios estructurales, debería adoptarse el método de estudio de casos.

Sobre esa base, para América Latina, el equipo compuesto por técnicos de FAO y del IICA elaboró una nueva guía en la cual se estableció el criterio de que en cada uno de los países interesados en el estudio, sus propios técnicos adaptarían y complementarían los objetivos de la investigación para hacerla correspondiente a sus intereses particulares en esta materia. Consecuentemente los equipos nacionales introducirían los ajustes que fueran necesarios en los métodos y técnicas a emplear, y precisarían los requisitos mínimos para la selección y determinación de los casos.

Para el estudio en cada país se constituyó un equipo multidisciplinario compuesto principalmente por sociólogos, economistas, agrónomos y abogados, quienes contaron con la colaboración de especialistas en otras disciplinas en calidad de consultores. Los responsables de la investigación fueron técnicos que trabajan permanentemente en los organismos ejecutivos y de investigación en Reforma Agraria, o en los Ministerios de Agricultura, contando con el asesoramiento a tiempo parcial, de técnicos de la FAO (Chile, Ecuador, México y Perú) o del IICA (Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela).

En aquellos países cuyas agencias agrícolas no contaban con una organización de equipos especializados en investigación aplicada a la Reforma Agraria, los técnicos responsables de la investigación recibieron mediante un procedimiento ad-hoc, asesoría y capacitación para el desempeño de la tarea asumida.

La determinación de los objetivos específicos de la investigación en cada país fue hecha por los responsables nacionales en consulta con los funcionarios directivos de sus organismos de Reforma Agraria. Los diseños de la investigación, los planes de trabajo y los instrumentos también fueron elaborados por ellos. En algunos casos recibieron asesoramiento de técnicos de FAO y de IICA. Para la recolección de los datos en el terreno se contó con la colaboración de personal de campo de los organismos de Reforma Agraria y, en algunos casos, de los propios campesinos miembros de las empresas estudiadas.

Esta adaptabilidad a los intereses particulares de investigación en cada país, ocasionó una parcial diferenciación de contenido entre las investigaciones de los países,

dificultando por ello una plena comparabilidad y haciendo irrealizable la consolidación de datos a nivel de los 10 países donde se hicieron los estudios. Sin embargo, como los principales objetivos fueron comunes, los temas básicos estudiados han sido semejantes.

En casi todos los países se utilizó el método propuesto. Algunos informes contienen, además de una descripción monográfica de cada caso estudiado, una consolidación de los datos obtenidos para obtener algunas interpretaciones más generalizables. En otros, los informes sólo contienen la descripción e interpretación al nivel de cada caso. Ambos tipos de informes constituyen instrumentos de gran utilidad para los ejecutivos de reforma agraria.

En ningún informe nacional las interpretaciones llegan a constituir generalizaciones de validéz universal para las empresas asociativas campesinas. Ello porque si bien los casos han sido seleccionados con criterios de representatividad, la naturaleza del método de estudio de casos, por definición, no garantiza una representatividad estadística del universo. Lo que en esta clase de estudios se pierde en extensión, se gana, en cambio, en profundidad. Sin embargo, la aparición frecuente o sistemática de determinadas correlaciones (previstas en hipótesis o no previstas) sí ha permitido elaborar algunas conclusiones sobre el comportamiento de este tipo de empresas y su posible impacto potencial en los procesos de cambios estructurales.

En base a los informes presentados por los países, el equipo de expertos FAO-IICA ha elaborado el presente documento. Este ha tenido como principal objetivo extraer algunas ideas o temas básicos que sirvan de reflexión y análisis a los participantes de la consulta de Berlín, sobre las ventajas y problemas que presentan las modalidades de las Formas Asociativas de Producción (FAP) en los procesos de reforma agraria en América Latina.

Dado el volúmen de los datos obtenidos se presentaron serias dificultades para su examen y análisis, sobre todo si se considera el tiempo de que dispuso el equipo FAO-IICA entre la fecha de recepción de los estudios nacionales y la previamente determinada para la reunión de Berlín. Por esta razón el grupo de trabajo está consciente de que algunos estudios, dada la tardanza con que fueron recibidos no pudieron ser analizados con la profundidad y el detenimiento debidos.

Este documento, entonces, tendrá una función diferente y complementaria de la de los informes a nivel país, y su contenido no constituye una consolidación de datos de los casos sino un conjunto no exhaustivo de interpretaciones e inferencias. Se ubica, por ello, en un nivel de abstracción mayor, y debe ser considerado junto con los textos completos de los informes a nivel país.

Para la reunión de consulta prevista en el plan general de la investigación, este documento aspira a cumplir la función de guía para la comunicación entre los ejecutivos de Reforma Agraria y los responsables nacionales e internacionales de la investigación.

ANEXO II

BIBLIOGRAFIA DE LOS INFORMES NACIONALES DISPONIBLES PARA LA ELABORACION DEL PRESENTE DOCUMENTO (OCTUBRE, 1973)

COSTA RICA

Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), Estudio de casos de Empresas Comunitarias en Costa Rica (FAO-IICA-ITCO) (San José, Costa Rica : ITCO, Departamento de Planificación Agraria, septiembre 1973) (mimeo.) 100 pgs.

ECUADOR

Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), Las unidades Asociativas Campesinas en el Ecuador (Quito, Ecuador, octubre 1973) (mimeo.) 2 Vols.

HONDURAS

Informe mecanografiado, preparado por funcionarios del instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA) con la cooperación del Instituto Agrario Nacional (INA).

MEXICO

Centro de Investigaciones Agrarias-México, La explotación colectiva de la tierra en México : El caso de la Laguna (México, D.F. 1973) (mecanografiado) 194 pgs.

PERU

Centro Nacional de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (CENCIRA), La Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS) (Lima, Perú, octubre, 1973) (mimeo.) 20 pgs.

VENEZUELA

Instituto Agrario Nacional (IAN) y Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA), Estudio mundial sobre cambios en la estructura agraria : Investigación venezolana (Caracas, Venezuela, 1973).

Para la reunión de consulta prevista en el plan general de la investigación, este documento aspira a cumplir la función de guía para la comunicación entre los ejecutivos de Reforma Agraria y los responsables nacionales e internacionales de la investigación.

ANEXO II

BIBLIOGRAFIA DE LOS INFORMES NACIONALES DISPONIBLES PARA LA ELABORACION DEL PRESENTE DOCUMENTO (OCTUBRE DE 1973)

COSTA RICA

Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), Estudio de casos de Empresas Comunitarias en Costa Rica (FAO-IICA-ITCO) (San José Costa Rica: ITCO, Departamento de Planificación Agraria, septiembre 1973) (mimeo.) 100 páginas

ECUADOR

Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), Las unidades Asociativas Campesinas en el Ecuador (Quito, Ecuador, octubre 1973) (mimeo.) 2 volúmenes

HONDURAS

Informe mecanografiado, preparado por funcionarios del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA) con la cooperación del Instituto Agrario Nacional (INA).

MEXICO

Centro de Investigaciones Agrarias-México, La explotación colectiva de la tierra en México: El caso de La Laguna (México, D.F. 1973) (mecanografiado) 194 páginas.

PERU

Centro Nacional de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (CENCIRA). La Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS) (Lima, Perú, octubre, 1973) (mimeógrafo) 20 páginas.

VENEZUELA

Instituto Agrario Nacional (IAN) y Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA), Estudio mundial sobre cambios en la estructura agraria: Investigación Venezolana (Caracas, Venezuela, 1973).

APENDICE III

Resoluciones 11/70 y 12/70 (Sobre Reforma Agraria) de la Undécima. Reunión de la FAO para América Latina. Caracas, Venezuela, 12-20 Octubre 1970 .

Reforma Agraria

203. El presidente del Comité Técnico de Reforma Agraria presentó a la conferencia el informe aprobado unánimemente por dicho Comité el 9 de Octubre de 1970 y cuyo texto se incluye como Apéndice en este informe.

204 La conferencia expresó su satisfacción por la labor desarrollada por el comité y por la calidad de su informe y acordó aprobarlo por unanimidad mediante la siguiente Resolución:

.RESOLUCION 11/70

La Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina.

Considerando:

1. Que la Décima Conferencia Regional de la FAO para América Latina recomendó que estas fuesen precedidas en el futuro por Comité Técnicos de Trabajo que elaboraran documentos básicos para la conferencia;

2. Que la Undécima Conferencia Regional se ha realizado de acuerdo con estas normas reuniéndose el Comité Técnico de Reforma Agraria los días 5,6 y 9 de Octubre;

3. Que este comite tuvo oportunidad de analizar detenidamente los diferentes aspectos que involucran los programas de reforma agraria en América Latina;

4. Que como resultado de los trabajos del comité se elaboró un informe (LARC/70/10/ Rev.1 que contienen el resumen de las deliberaciones y recomendaciones específicas referentes a la futura acción de los países y de la FAO en el campo de la reforma agraria;

5. Que dicho informe y recomendaciones fueron aprobados en forma unánime por las delegaciones participantes en el Comité;

6. Que existe acuerdo general sobre el contenido del informe del Comité

Técnico de Reforma Agraria;

Resuelve:

1. Aprovar el informe del Comité Técnico de Reforma Agraria, incorporar su texto al informe de la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina y considerar como propias de esta Conferencia las recomendaciones que incluye;

2. Recomendar al Director General que otorgue la más alta prioridad a las recomendaciones aprobadas por la presente Resolución y que las mismas sean puestas en práctica a la brevedad posible.

205. La delegación de Argentina dejó expresa constancia de que su Gobierno ve con agrado y satisfacción que todos los países de la región hayan coincidido en la necesidad de una acción conjunta de programas para que, con la asistencia de la FAO y dentro de las características propias de cada país, procure un mayor desarrollo económico-social dentro del sector y que por tanto cada país pueda estructurar su política conforme a sus propias condiciones. Solicitó que se deje constancia de que el desarrollo agrícola que se viene desenvolviendo en Argentina desde hace muchos años ha alcanzado un nivel satisfactorio dentro del marco conceptual expuesto en la Resolución 12/70.

206. Las recomendaciones del Comité Técnico de Reforma Agraria que la conferencia adoptó como suyas son las siguientes:

RESOLUCION 12/70

La undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina.

Considerando:

1. Que no obstante los innegables progresos realizados en la región en materia de planificación del desarrollo económico durante los años 1960, han coexistido durante ese período procesos lentos de transformación de las estructuras agrarias inadecuadas que siguen entorpeciendo el desarrollo de América Latina.

2. Que las reformas agrarias en los países de la región deben ser consideradas como la dimensión estructural del desarrollo rural, en reemplazo de otras soluciones sectorilizadas que tienden a limitar el desarrollo a uno solo de sus aspectos, o a un número limitado de ellos;

3. Que las reformas agrarias que los países inicien y/o fortalezcan sólo podrían dar fruto mediante una síntesis apropiada de estrategias nacionales de

desarrollo, teniendo en cuenta las esferas de decisiones propias de cada país.

4. Que cada programa de reforma agraria debe realizarse en forma coherente y en armonía con los demás programas y proyectos de desarrollo;

5. Que los obstáculos que se presentan para la consecución de los objetivos de la reforma agraria están estrechamente inter-relacionados, contribuyendo cada uno de ellos a reforzar los otros, lo que obliga a considerarlos todos conjuntamente, aunque la importancia que se concede a cada uno de ellos varía según las situaciones concretas de cada país y de cada etapa del proceso de reforma agraria;

6. Que entre los principales obstáculos para los procesos de reforma agraria se encuentra la inadecuación de concepciones e instrumentos jurídicos y de los organismos encargados de llevar a cabo el proceso; el poder de que disponen los sectores o intereses afectados por la reforma para oponerse a su implantación o para distorsionarla en las etapas de su ejecución; la inexistencia o insuficiencia de una organización campesina representativa y autónoma, la carencia de una adecuada conciencia colectiva sobre los problemas campesinos;

7. Que la asistencia para la reforma agraria exige una labor coordinada de equipos multidisciplinarios capaces de abarcar todas las tareas del desarrollo;

8. Que la experiencia del decenio anterior señala la necesidad de dar un impulso mayor al proceso de reforma agraria integral con el fin de eliminar los sistemas de latifundio y minifundio, obtener la participación decidida del campesino en la programación y ejecución del mismo e integrar los programas de reforma agraria a los planes nacionales de desarrollo, todo ello dirigido fundamentalmente a elevar los niveles de vida y al logro de la plena dignidad del campesino;

9. Que es imprescindible para alcanzar el desarrollo integral del hombre del campo y aprovechar su potencial productivo, que toda acción de innovación o cambio tecnológico se genere a partir de la realidad psico-social y cultural del campesino, de tal manera de que éste pueda convertirse en el sujeto creador fundamental del proceso de innovación en su sentido más amplio;

10. Que el aprovechamiento del potencial que ofrece los montes y el desarrollo forestal para la ejecución del programa de reforma agraria constituye una importante contribución a la incorporación de algunos sectores de la población rural a la vida económica y social de los países en la región.

11. Que la ejecución de programas en el sector rural orientados hacia la

creación de una nueva cultura campesina requiere acciones y programas especiales que por su finalidad deben concebirse de acuerdo a la realidad socio-cultural e intereses de los campesinos;

12. Que aún no se ha realizado el Seminario sobre Reforma Agraria solicitado al Director General en la Recomendación8/68 de la Décima Conferencia Regional para América Latina y ratificada por la XV Conferencia dela FAO;

Resuelve:

Recomendar a los Estados Miembros y al Director General de la FAO:

1. Que adopten el siguiente marco conceptual de refencia como fundamento para una acción conjunta de programas de reforma agraria durante el Segundo Decenio del Desarrollo y que se invite a otros organismos internacionales a que lo adopten también como suyo:

a) Desarrollo no significa solamente crecimiento con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la producción. Las Naciones Unidas han reconocido repetidamente que el desarrollo es un concepto más amplio, que implica redistribución de los ingresos, de los recursos productivos y mayor participación de todos los de la población en las instituciones sociales y políticas. El Desarrollo en Amérca Latina debe abordarse como un proceso de cambio estructural que impliqua no sólo aumento en la producción sino modificaciones en las instituciones, como asimismo la participación creadora de toda población;

b) Las estrategias que consideran solamente la modernización técnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a una sola de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto al cambio tecnólogico, no va acompañada por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el propio desarrollo;

c) La reforma agraria como parte integrante del concepto de la estrategia del desarrollo se presenta así como un proceso de reorientación de los elementos básicos de la convivencia del sector campesino con los demás sectores de la sociedad. En este contexto, la tendencia de la tierra debe entenderse como institucionalización de las relaciones entre personas y grupos de personas en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de los beneficios y ventajas que aporta. Hay que eliminar el sistema del latifundio y minifundio, que forman un grupo que, al controlar gran parte de la tierra

otros recursos, monopoliza el prestigio y el poder;

d) El proceso de reforma, que se realiza es un contexto de relaciones sociales conflictivas, resulta de la presión nacional sobre la estructura agraria. Ciertos sectores ejercen su poder social para lograr el aumento de la oferta de alimentos y de la producción de materias primas, la generación de nuevas divisas y ampliación del mercado interno. Por otro lado, los campesinos ejercen presión en función de sus propios objetivos en el proceso de transformación social;

e) Como parte de una estrategia global de cambio, la reforma agraria no puede ser realizada aisladamente sin un adecuado sitema de modificaciones en los otros sectores de la estructura económica y social, tales como el crédito, el suministro de insumos y la transformación y comercialización de la producción agrícola. En este sentido, la reforma agraria es integral;

f) Enfocada como condicionante del desarrollo global, la reforma agraria se orienta hacia la creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia, dentro del contexto de la estructura social de cada país para conseguir: 1) Una justa distribución de ingreso proveniente del sector agropecuario; 2) la plena participación de los campesinos en el proceso de reforma agraria mediante la promoción de su organización y capacitación, y su integración a los niveles de planificación y ejecución de los programas, haciéndo posible el aporte creador y transformador de dichas organizaciones al proceso de innovación tecnólogica que el desarrollo social requiere; 3) la constitución de unidades de tenencia y/o formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnologías modernas, estimulen mayores inversiones, aumenten el nivel del ingreso y generen mayores oportunidades de empleo; y 4) una organización empresarial de las nuevas unidades que permita aumento de la producción y una mayor utilización de los recursos productivos;

2. Que la reforma agraria sea considerada como un proceso que debe hacer compatibles el cambio tecnológico y el cambio social, dentro del contexto no sólo de las políticas relativas al sector agrícola sino también de aquellas refeferentes al conjunto de la economía;

3. Que a objeto de iniciar o fortalecer programas de reforma agraria, los países den apoyo a asociaciones campesinas a través de las cuales los campesinos dispongan de un verdadero instrumento en defensa y protección de sus intereses. La FAO debe prestar a los Estados Miembros asistencia para el desarrollo de estas asociaciones:

4. Que la asistencia técnica para reforma agraria se enfoque con un criterio realista al servicio de los campesinos, y se la preste en forma simultánea con servicios tales como el crédito, el suministro de insumos, la transformación y comercialización de la producción agrícola, única forma de que ella sea eficaz. La asistencia técnica internacional que solicitan los países deben comprender asesoría en la formulación de estrategia y políticas, en la ejecución de los programas correspondientes y en su evaluación;

5. Que la Fao y otros organismos internacionales colaboren con los Estados Miembros interesados para establecer programas especiales de investigación sobre problemas de reforma agraria y para la capacitación de funcionarios administrativos y técnicos de diferentes niveles, en todos los aspectos relacionados con la reforma agraria, así como con su planificación y ejecución, según corresponda;

6. Que se intensifiquen las actividades y programas que tiendan a la promoción y capacitación de los beneficiarios como base para la toma de conciencia indispensable, con el fin de obtener una efectiva participación del campesino, en forma organizada, en los procesos de producción, industrialización y comercialización de los productos agrícolas;

7. Que los países de la región adecúen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un sólo sistema todos los problemas relativos al derecho agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos que se lleven a cabo en términos perentorios, así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo;

8. Que se coordinen las políticas y programas de desarrollo forestal con los de reforma agraria a fin de crear nuevas oportunidades de empleo productivo y estructuras de empresas forestales que permitan mejorar la distribución del ingreso de la población rural beneficiaria de este proceso.

9. Que los gobiernos se preocupen de desarrollar programas de educación e investigación pedagógica aplicados a la reforma agraria;

10. Que el director General de la FAO tome las providencias necesarias para fortalecer los servicios de asistencia técnica a los Estados Miembros mediante una mejor distribución de los recursos globales de la Organización, para atender a los requerimientos de asistencia en la región latinoamericana que esta recomendación conlleva;

11. Que se amplie el Proyecto Regional de la Reforma Agraria para América Latina presentado por la FAO al Programa de Naciones Unidas para el

Desarrollo, a fin de incrementar las posibilidades de asistencia de FAO a los países de la región;

12. Que se realice la publicación de una revista regional de alto nivel técnico sobre reforma agraria en América Latina, que sea elaborada por la Oficina Regional con la colaboración de los Estados Miembros;

13. Que el Comité Especial de Reforma Agraria, Creado en virtud de la Resolución 5/69 de la conferencia de la FAO en su XV Período de Sesiones y que iniciará sus actividades el 9 de Noviembre de 1970, considere con el mayor interés las precedentes recomendaciones y, en particular aquellas referentes al marco conceptual contenido en la parte resolutiva número 1;

14. Que durante el bienio 1970/71 se organice un seminario latinoamericano sobre reforma agraria.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA
Representación en Colombia

APRECIACION GENERAL SOBRE EL PROGRAMA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL CONTINENTE AMERICANO

Preparado por: Mauro Villavisencio

---

* Trabajo presentado en la Reunión sobre Política Técnica de la Línea VI celebrada en Bogotá del 14 al 18 de abril de 1975.

APRECIACION GENERAL SOBRE EL PROGRAMA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL CONTINENTE AMERICANO

Hacer un trabajo destinado a la visualización general del panorama de la Reforma Agraria en América Latina supone considerar la posibilidad de elegir entre varias opciones de enfoque y de presentación de los diversos aspectos que contiene.

Para el presente trabajo he elegido la opción de visualizar el panorama actual de la Reforma Agraria en América Latina, en base a una somera revisión de la forma como se ha registrado la evolución del proceso, especialmente durante los últimos quince años.

Esta apreciación relativa, ubicada en el marco del desarrollo general de las sociedades nacionales en los países latinoamericanos, se basa, fundamentalmente, en ver retrospectivamente los momentos más importantes del proceso a través de diversos documentos en los que se registran hechos, argumentos, conceptos, recomendaciones y acuerdos referentes al proceso y se hace con el fin de facilitar el recuerdo de lo acontecido, la interpretación del momento actual y las proyecciones que puedan derivarse en cuanto al proceso de la Reforma Agraria en América Latina.

Como consecuencia de las luchas políticas registradas a fines del siglo pasado y comienzos del presente, que planteaban por un lado la eliminación de la injusticia social y económica en los medios rurales de sus territorios y, por otro, el mantenimiento del status existente, en algunos países se efectuaron importantes movimientos revolucionarios. Los pueblos de México en 1915 y Bolivia en 1953 actuaron en ese sentido; posteriormente lo hizo Cuba en 1959.

En la década de los años 50 los hechos se agudizaron y como una respuesta inteligente y condicionada a las aspiraciones explícitas de los pueblos latinoamericanos, de lograr justicia social en los medios rurales con masas campesinas explotadas, dentro de una economía de subsistencia, en agosto de 1961 en Punta del Este se constituyó lo que se denominó la Alianza para el Progreso bajo la inspiración de los Estados Unidos de Norteamérica, en base al documento que se tituló: Declaración de los Pueblos de América.

En momentos en que se hacía tal declaración, simultáneamente se efectuaban diversos estudios destinados a mostrar de manera integral, a nivel de país, la realidad de sus sectores agrarios.

Estos primeros años de la década de los años 60 revisten gran importancia en el proceso del desarrollo económico y social de los medios rurales en Latinoamérica. Los Presidentes de América recomiendan públicamente la imperiosa necesidad de "Impulsar, dentro de las particularidades de cada país programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y manifundio por un sistema justo de propiedad de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad".

Los estudios integrales sobre la realidad agraria en los países latinoamericanos, a pesar de las deficiencias y limitaciones de las estadísticas, divulgan a través de datos y apreciaciones irrefutables la pavorosa situación de injusticia que impera en los medios rurales.

La Declaración de los Pueblos de América reconoce la necesidad de acelerar el desarrollo económico y social, enfatizando la importancia del sector agrario, y, a la vez, establece en varios de sus párrafos, a través de diversas formas de expresión, que dicho desarrollo debe darse dentro del marco del sistema ideológico económico que imperaba en ese momento en los países que lo suscribieron.

Los estudios realizados permitieron ver integralmente a nivel de país y de Latinoamérica, que grupos minoritarios, generalmente no superiores al cinco por ciento, eran propietarios de más del ochenta por ciento de la tierra de más calidad y que grupos mayoritarios, superiores al ochenta por ciento de las unidades agrícolas familiares, eran propietarios de menos del cinco por ciento de la tierra generalmente de calidad marginal para la producción.

Los estudios también mostraron, con gran claridad, que a esta indeseable estructura de la propiedad se sumaba: una alta población a nivel nacional con promedios superiores al 50 por ciento; un tipo de gran propietario ausentista; un campesino trabajando en las grandes propiedades a través de las diversas formas y modalidades de la aparcería; un grado de analfabetismo muy alto entre los varones y cercano a lo absoluto en las mujeres; índices nutricionales inferiores a los mínimos científicamente establecidos para un

adecuado mantenimiento de la salud y el desarrollo humano, especialmente en la niñez; presencia constante de graves enfermedades; viviendas mínimas e insalubres; ingresos per cápita inferiores a los US $ 20 al año e índices de desocupación y sub-ocupación cercanos al 50 por ciento.

Ellos también mostraron: la imposibilidad de los campesinos para superarse por sus propios medios; los medios de concentración de propiedad y de la pérdida progresiva de la propiedad de sus minifundios por los estratos más bajos; y los mecanismos de concentración del poder económico, así como la de la influencia política de los grupos terratenientes.

Es a principios de la década que un apreciable número de países dictan diversas leyes de Reforma Agraria, las cuales tienen algunas características comunes de importancia.

Sus textos se inspiran en la Declaración de Punta del Este y se orientan en el sentido de conceder la propiedad de la tierra a feudatarios en forma individual; de afectar y expropiar sólo las propiedades deficientemente trabajadas; de no afectar las propiedades eficientemente trabajadas con organización empresarial; y de proveer a los campesinos asistencia técnica y crédito para tecnificar su trabajo y elevar sus índices de productividad y de ingreso.

Todas ellas para la ejecución de la Ley crean mecanismos completos y establecen plazos dilatados para los trámites de expropiación y de adjudicación y un buen número consideran la necesidad de ejecutar proyectos de irrigación y ampliación de la frontera agrícola por la colonización.

En diversas partes de los textos de la Declaración de los Pueblos de América y de la Alianza para el Progreso, se enfatizó la importancia de la ayuda financiera externa para la implementación de las recomendaciones contenidas en ambos documentos y de manera especial, para todo lo referente al proceso de Reforma Agraria.

Dentro de esta breve recapitulación histórica es imprescindible tener en cuenta el tenor de la Declaración de los Presidentes de América en abril de 1967, nuevamente en Punta del Este. En este documento señalaron: "Modernizaremos las condiciones de vida de nuestra población rural, elevaremos la productividad agropecuaria en general y aumentaremos la producción de alimentos tanto para beneficio de América Latina como del resto del mundo". "Las condiciones de vida de los trabajadores rurales y de los agricultores de América Latina serán transformadas para asegurar su plena participación en el progreso económico y social. Con tal fin se ejecutarán programas integrales de modernización, de colonización y de Reforma Agraria, cuando los países lo requieran". "Asimismo, se mejorará la productividad y se diversificará la producción agropecuaria. Además, reconociendo que la capacidad de producción de alimentos del continente entraña una doble responsabilidad, se hará un especial esfuerzo a fin de producir alimentos requeridos por las crecientes necesidades de nuestros pueblos y para contribuir a la alimentación de otras regiones".

Este documento al hablar de los programas de acción en el capítulo de la vida rural, considera dos aspectos importantes: la ligazón del esfuerzo en el área rural al desarrollo global de las economías nacionales y la necesidad de intensificar los esfuerzos internos y proveer recursos externos adicionales. Al finalizar este capítulo se señala: "Instar al CIAP a que al analizar el sector agropecuario dentro de los planes nacionales de desarrollo,

tenga en cuenta las metas y medidas indicadas, con la debida atención a los programas de Reforma Agraria en los países que los consideren una base importante de su progreso agropecuario y de su desarrollo económico y social".

La Declaración de los Presidentes de América de 1967 vuelve a reiterar el criterio de modernización del sector rural, reconoce de manera más enfática su importancia dentro de la economía de los países y se refiere al importante papel de la financiación, no solamente externa sino también sobre la que corresponde al esfuerzo interno. Esta Declaración al llamar, de manera notoria, la atención sobre la colonización, la producción de alimentos y la productividad, cambió el énfasis dado a la Reforma Agraria en la Declaración de los Pueblos de América y la Alianza para el Progreso, posiblemente a consecuencia de las negativas resultantes que arrojó la evaluación del primer quinquenio de la Alianza para el Progreso, el gran despliegue de comentarios que se hacían a nivel mundial en relación con las proyecciones de escasez de alimentos y la situación política que existía en los países dominados por los grupos tradicionales de poder que determinaban un débil o nulo apoyo a las acciones reales de Reforma Agraria.

En este momento se aprecia una disminución en el ritmo del proceso de la Reforma Agraria y la presencia del fenómeno que claramente explica Fals Borda en relación con las acciones marginales de Reforma Agraria en los países dominados por los grupos tradicionales de poder.

La Tercera Reunión Anual del CIES a nivel Ministerial de noviembre de 1964, hace notar "que la mayoría de los países latinoamericanos han establecido instrumentos legales conducentes a la realización de laReforma Agraria" y, asimismo, que "en general los es-

fuerzos realizados hasta ahora han sido insuficientes para el logro de los objetivos que debe satisfacer la Reforma Agraria", además, "la producción agropecuaria ha crecido a un ritmo más lento que la población". "Por ambas razones, no hay mejora apreciable de las condiciones de vida de las grandes masas campesinas, lo que constituye un serio obstáculo para el desarrollo económico y el fortalecimiento de las instituciones democráticas".

En los párrafos siguientes hace importantes apreciaciones al decir: "No es aceptable que la expansión de la producción agrícola y la colonización puedan sustituir la Reforma Agraria" y "dada la urgencia de los problemas agrarios, los gobiernos deben superar en muy corto plazo los obstáculos legales, financieros, administrativos y políticos que están postergando el cabal cumplimiento del compromiso contraído en el punto 6o. del título 1o. de la Carta de Punta del Este, particularmente aquellos que se refieren a la afectación de la propiedad rural y a las expropiaciones".

En esta misma Declaración se hace referencia a las características que debe tener la Reforma Agraria en lo referente a ser integral, integrada y de rápida ejecución.

En el análisis de la marcha de la Alianza para el Progreso del mismo año, se señala que la producción agropecuaria en los últimos años ha crecido a un ritmo menor que el de la población, que once países han promulgado leyes de Reforma Agraria desde 1961, sumándose a las cuatro que ya existían y hace énfasis sobre la gran necesidad de recursos financieros que requiere el proceso.

En este análisis los aspectos más importantes que se señalan son: a) la naturaleza política del proceso cuando dice: "Una política efectiva sobre el desarrollo agrícola y

la Reforma Agraria no representa únicamente un problema económico, centrado en la explotación, tecnificación y comercialización, sino que envuelve un problema institucional y político"; b) el lento avance del proceso; cuando expresa "No obstante la legislación aprobada con posterioridad a 1961, es muy poco lo que se ha adelantado hasta la fecha en el terreno de las realizaciones concretas, especialmente en el aspecto de redistribución de las tierras sobre todo si se tiene en cuenta la magnitud del problema agrario que afronta América Latina". "La legislación promulgada no ha generado aún programas de la intensidad y amplitud necesarias para causar un impacto significativo en la transofrmación de la estructura agraria de la región".

En el examen del primer quinquenio de la Alianza para el Progreso, en abril de 1966, se reconoce que "desde el punto de vista de distribución de las tierras, en términos generales, los proyectos realizados son de poca significación y cubren un número reducido de países" y, asimismo, que: "en la mayoría de los países subsisten obstáculos que limitan la rápida aplicación de las medidas conducentes a la ejecución de la Reforma Agraria entre las que se destacan principalmente: deficiencias en la legislación, inadecuado financiamiento interno y externo, falta de difusión sobre la naturaleza y beneficio de la Reforma Agraria".

En estre primer examen también se señala que lo más importante que se consiguió fue "el conocimiento de los defectos de la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra por estudios detenidos ejecutados tanto por los países individualmente como por organismos internacionales" y una disminución del déficit de personal capacitado para abordar las tareas de ejecución de programas y proyectos de Reforma Agraria y, una mayor toma de conciencia de los problemas de la tierra en algunos países.

Hacia fines de la década de los años 60 y comienzos de la presente, se puede apreciar una reactivación del desarrollo con sentido social y de la Reforma Agraria en cuanto a su ejecución: masiva, rápida, integral e integrada.

El esfuerzo realizado en los países, los resultados de las nuevas investigaciones y el mejoramiento de los datos estadísticos y catastrales, haciéndolos más confiables, hace ver con más claridad las principales limitaciones que se oponen al avance del proceso, así como los errores conceptuales más saltantes, especialmente los procedimientos para una rápida transferencia de la tierra y de organización de la propiedad para una conveniente producción. También hacen ver las conexiones del proceso intra-sector y especialmente las que tiene con otros sectores en el sentido de determinar la necesidad de su reestructuración en base a principios semejantes a los usados para la transformación del sector rural y consistentes con ellos en su ejecución.

En este período se aceleraron algunos procesos, modificándose en algunos países radicalmente las Leyes de Reforma Agraria: Perú, Panamá, Honduras y dictándose en otros medidas complementarias: Chile, Venezuela, etc.

La consolidación de las necesidades que nacen de la realidad se aprecian en la Declaración de Puerto España, en Trinidad y Tobago en junio de 1969, cuando en su parte considerativa se expresa "que se ha reconocido la urgencia de definir un nuevo enfoque de la cooperación hemisférica y buscar nuevas políticas objetivas y programas que permitan en el próximo decenio un desarrollo económico y social equilibrado de la región a un ritmo sustancialmente más rápido". "Este desarrollo debe ser acelerado y compatible con las legítimas aspiraciones de los pueblos de la América Latina" y, asimismo, que "el desarrollo

económico y social de la América Latina es un proceso cuya concepción y decisión corresponde exclusivamente a sus pueblos". "Es responsabilidad nacional crear las condiciones internas y establecer los objetivos nacionales y regionales que permitan un desarrollo económico y social justo, acelerado y eficiente".

Las consideraciones anteriores se inspiran en el espíritu y contenido de las reuniones de la CECLA que se efectuaron poco antes en Chile y que se conocen como Consenso de Viña del Mar. En esta reunión los países latinoamericanos se coordinan para adoptar una nueva posición más independiente y de igualdad en el trato con los Estados Unidos de América, significando un esfuerzo por aumentar la capacidad negociadora global y por disminuir la dependencia política, económica y cultural de dicho país.

En 1970 las experiencias surgidas de la ejecución de las leyes de Reforma Agraria en la década anterior y los conceptos que surgen de ellas, se consolidan en el marco conceptual para la Reforma Agraria en América Latina que proponen conjuntamente el IICA y la FAO y pasa a ser parte oficial de la doctrina latinoamericana sobre Reforma Agraria, al ser aprobado en la Conferencia del área latinoamericana de la FAO, en Venezuela, en octubre de 1970 y en la VI Conferencia Interamericana de Agricultura de Lima, a nivel de Ministros, en mayo de 1971.

En el "Marco Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina" se precisan connotaciones en cuanto a su naturaleza, alcance y contenido. Se precisa que "el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas" y que "la Reforma Agraria como parte in-

tegrante del concepto y de la estrategia del desarrollo surge así como un proceso de reorientación de elementos básicos de la convivencia del campesino con los otros sectores de la vida social".

Reconoce igualmente que la Reforma Agraria "es un proceso que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas y que surge como resultante de una presión nacional sobre la estructura agraria" y que "como parte de una estrategia global de cambio, la Reforma Agraria no puede ser realizada aisladamente, fuera de una adecuado sistema de modifidaciones de los otros sectores de la estructura económica y social".

Considera como los objetivos mínimos de los nuevos sistemas de tenencia: "organización empresarial de los nuevos titulares que les conduzca a un crecimiento de la producción y a una mejor utilización de los recursos productivos; constitución de unidades de tenencia o formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnología convenientes, estimulen mayores inversiones y aumenten el nivel de ingresos; medidas que conduzcan a asegurar una distribución más equitativa del ingreso en el sector rural; organización de los campesinos que les permita participar en los procesos de toma de decisiones que el país afronta; adecuación de los nuevos sistemas de tenencia al contexto del sistema social en que van a operar las nuevas unidades". A continuación, este último objetivo hace una aclaración muy importante al afirmar respecto a las nuevas unidades: "Estas deben tener la flexibilidad necesaria para incorporar la población campesina excedente que no tenga posibilidad de empleo en otras partes dentro del programa de desarrollo".

El Marco Conceptual indica que "los obstáculos principales opuestos al proceso de la

Reforma Agraria, son los relacionados con: el poder de que disponen los grupos e intereses afectados; con la inadecuación de concepciones e instrumentos jurídicos; la inexistencia o insuficiencia de presión campesina organizada; la inadecuación de los organismos del Estado para llevar a cabo el proceso de la Reforma Agraria; y con la labor de cooperación técnica que exige una labor coordinada de equipos multidisciplinarios capaces de abarcar todas las tareas derivadas del desarrollo para superar los obstáculos señalados. Hace gran énfasis en lo referente a la "necesidad" de capacitación del campesino en su sentido más amplio y de capacitación de funcionarios, a la ejecución de actividades dirigidas a la opinión pública en general y a que la investigación debe adecuar su orientación al contenido del marco conceptual para la Reforma Agraria en América Latina.

Para enfatizar la naturaleza política y el contexto de relaciones sociales conflictivas, el Marco Conceptual señala que la Reforma Agraria surge como resultante de una presión nacional sobre la estructura agraria, hace conocer los mecanismos que usan los grupos sociales que poseen el poder para mantener el status existente y llama la atención sobre la forma como surge y se orienta la presión campesina hacia el acceso a la tierra y otros bienes de producción y al poder decisorio en las empresas, organismos públicos y sistema político, como consecuencia del incremento de la capacidad del campesino para pensar críticamente.

La Conferencia Interamericana de Agricultura de junio de 1971 reconoció, entre otras cosas que "a pesar de la importancia que reviste la agricultura para el empleo y para la generación del ingreso nacional de la mayoría de los Países Miembros del sistema interamericano, pudo comprobarse que durante la última década no fue proporcional a ella la

asignación de recursos presupuestarios para gastos corrientes y de inversión destinados a su desarrollo". "La misma situación se comprueba con los recursos crediticios destinados al sector agropecuario". "El desequilibrio de precios entre los insumos industriales necesarios para la intensificación de la producción agrícola y los productos agropecuarios continúa siendo un factor muy relevante de la baja productividad del agro latinoamericano". "El crecimiento del volumen e influencia de las organizaciones campesinas en América Latina fue relativamente lento y, a pesar de que en algunas instancias desempeñaron un papel de primerísimo orden en los procesos de desarrollo rural, ha sido frecuente que obstáculos de tipo político, económico y social le impidiesen una gravitación más decisiva".

Esta misma Conferencia declaró fundamentalmente "El desarrollo del sector agrícola latinoamericano ha sido demasiado lento en los últimos diez años". "Es por tanto imperativo que los países reafirmen las intenciones mediante la formulación inmediata de un compromiso político explícito para transformar la sociedad rural, que contempla tanto los problemas sociales como los aspectos productivos de la explotación agropecuaria en favor del mejoramiento de la calidad de la vida en el campo". "Los próximos años deben constituirse en la década de la justicia social". Los países del sistema harán posible la organización y la participación de los campesinos, no para evitar su enfrentamiento con el poder político, sino para hacerlos parte del mismo". "El compromiso político de muchos de los países también debe basarse en la redistribución de la tierra, en forma rápida, masiva y profunda". "Pese a que los antecedentes declarativos de la Reforma Agraria han sido repetidos y voluminosos ésta no ha podido, salvo algunas excepciones, convertirse en realidad para muchas naciones del sistema interamericano". "De igual manera, serán de sumo valor en esta tarea la construcción progre-

siva de la infraestructura económica y social en las áreas rurales, la creación de industrias relacionadas con los insumos que demanda la agricultura, el mayor y mejor aprovechamiento de los recursos de tierra y agua sub-utilizados y la conservación realista de los recursos naturales y renovables". "La tecnología que se aplica a la agricultura es mayormente de tres tipos: mecanización, agroquímica e innovación biológica, tal como semillas mejoradas". "La innovación biológica y la mayor fertilización pueden incrementar la producción en forma importante sin sustituir mano de obra, efecto este que generalmente resulta de la mecanización". "Con los recientes grandes adelantos de la ciencia y la tecnología en materia biológica y agronómica, quedan razonablemente asegurados importantes incrementos de la producción". "Sin embargo, así como la aplicación de la tecnología llamada 'revolución verde' puede traer altos rendimientos y óptima eficiencia de producción, también puede tener consecuencias adversas en la generación de empleo y en la distribución del ingreso. Por tanto, su aplicación debe ser consistente con el contexto socioeconómico del país a los efectos de evitar que los ricos se hagan más ricos y los pobres más pobres". "Que aseguren la participación de los campesinos en la planificación, dirección y ejecución de la Reforma Agraria y el desarrollo agrícola en todos los niveles". "Que instituyan la jurisdicción agraria como medio de garantizar la aplicación rápida de la ley sin costos y la solución a corto plazo de los problemas legales que afectan al campesinado". "Que restituyan o asignen a las comunidades autóctonas las tierras necesarias para el desarrollo de su economía y su bienestar."

La riqueza de contenido del Marco Conceptual para la Reforma Agraria en América Latina y el Informe de la Sexta Conferencia Interamericana de Agricultura, recogen la

evolución del pensamiento y el resultado de las experiencias registradas en los diversos países del sistema y le dan actualidad.

Los conceptos, objetivos, alcances políticos y estrategias del proceso de Reforma Agraria y de su marco general, el desarrollo, han sido planteados con claridad, precisión y debidamente fundamentados, en el Marco Conceptual y en el Informe de la VI Conferencia Interamericana de Agricultura.

Si se hace un recuento de los planteamientos considerados en la Alianza para el Progreso para justificar la ejecución del proceso de Reforma Agraaria en América Latina y de la reiteración y ampliación de los mismos durante los últimos quince años y se los ubica en el momento actual, no es difícil comprobar que ellos en esencia no han cambiado. En la mayoría de los países la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos y por ende, del prestigio social y del acceso a la cultura y al poder político, es un hecho. La existencia de masas campesinas desplazadas, sin cultura y sin oportunidades, que se mueven dentro de una economía de subsistencia, migrando hacia las ciudades en busca de oportunidades de trabajo sin poder participar en las decisiones que los afectan, es otra realidad. La estructura agraria y las estructuras de los otros sectores económicos en los países se mantienen iguales, en sus aspectos esenciales, en la mayoría de ellos. La brecha económica existente entre los grupos minoritarios empresariales con producciones tecnificadas y generalmente de exportación y los grupos mayoritarios campesinos minifundiarios, feudatarios y asalariados, productores principalmente de productos alimenticios con baja rentabilidad en lugar de reducirse se sigue ampliando. El acceso a las limitadas fuentes de financiación internas y a las atadas y condicionadas fuentes de financia-

ción externa normalmente está vedado para las mayorías de campesinos y favorecen casi exclusivamente a las empresas agrícolas de mayor garantía y poder. La asistencia técnica y los servicios agrarios son escasos en los países y normalmente carecen de adecuada financiación, siendo difícil que lleguen e influyan significativamente en los grandes grupos campesinos de bajo nivel, ubicados en lugares aislados o de difícil acceso. La mayor parte de las Leyes de Reforma Agraria no responden en su articulado a los criterios de masividad, rapidez, integralidad e integración y en muchas de ellas se hace gran énfasis en las acciones complementarias de riego y colonización. Los grupos tradicionales de poder político se mantienen sin mayores cambios y en numerosos casos actuando activa e inteligentemente en el desprestigio de las acciones de Reforma Agraria y en la neutralización y desmontaje de sus instrumentos de acción.

En resumen, se puede decir que el objetivo de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad, está muy lejos de ser alcanzado y que en varios casos se pueda observar que la tendencia en lugar de orientarse en el sentido de lograr el objetivo se orienta en sentido contrario.

Los conceptos, objetivos, alcances políticos, obstáculos y estrategias del proceso de la Reforma Agraria son vigentes a la fecha. Desde el año 1971 se ha logrado obtener, a través de la investigación, nuevos conocimientos sobre la participación y la educación de los campesinos y las opciones de acción que ofrecen las Empresas Comunitarias Campesinas, las cuales se han adicionado a los que se habían acumulado en estos y otros campos hasta el año 1971.

En la actualidad, salvo la importancia que se otorga en las acciones relacionadas con las empresas comunitarias, por su posibilidad de ser organizadas en función de diversos contextos ideológicos y políticos, el pensamiento sobre Reforma Agraria ha avanzado muy poco entre los años 1971-1972 y la fecha.

Paralelamente a lo señalado se puede observar que están sucediendo otros importantes fenómenos que se registran muy débilmente y cuya información no es lo suficientemente amplia. A nivel de los países y como consecuencia principalmente del proceso de la Reforma Agraria cada vez son más numerosos los grupos campesinos que se organizan para constituírse en grupos de presión, para influir en las decisiones de poder político en cuanto al desarrollo en general y la aplicación de la doctrina de Reforma Agraria en particular. La lucha existente es innegable, siendo difícil medir la magnitud de la fuerza de los grupos campesinos, aunque pudiendo sí indicar que su magnitud no es despreciable. En este sentido, en la VI Conferencia Interamericana de Agricultura, celebrada en Lima, en 1971, se recomendó se creara un Consejo Asesor Técnico de Organizaciones Campesinas, encontrándose actualmente en proceso la organización de dicho Consejo.

Los conocimientos acumulados sobre Reforma Agraria hasta el momento parecen ser suficientes para ejecutar un adecuado proceso en cualquier país; en la realidad estos conocimientos no son usados en la mayoría de los países. Parecería que en el presente, después de las alentadoras perspectivas de avance rápido y masivo que surgieron a fines de la década pasada y principios de la presente, el proceso global tuviera tendencia hacia su paralización y en algunos países evidenciara signos de deterioro, originados en acciones de desprestigio desarrolladas y mistificadas por los elementos de obstaculización del proceso, pertenecientes a los grupos tradicionales de poder.

En la actualidad se puede aceptar que la doctrina desarrollada sobre Reforma Agraria en Latinoamérica es conocida corporativamente en los partidos políticos, grupos políticos y grupos de presión, así como individualmente por los intelectuales y líderes políticos. Esta aceptación nos conduce a señalar que los procesos de Reforma Agraria no se inician, no avanzan, se paralizan, retroceden o se sustituyen, debido básicamente a los intereses, objetivos políticos y estrategias que usa el poder gobernante en los países y no precisamente por falta de conocimientos de tal doctrina.

Para completar el panorama actual sobre la Reforma Agraria es conveniente referirse a otros dos hechos. En épocas recientes las grandes demandas de alimentos que han presionado el mercado mundial, al entrar Rusia y China Continental como grandes compradores, han producido una fuerte escasez de los mismos con el consiguiente encarecimiento de los productos; ésto sumado a las poco alentadoras proyecciones sobre la oferta y demanda de alimentos a nivel mundial expuestas en las últimas conferencias sobre productos alimenticios, parecería que está influyendo determinantemente para que numerosos países pongan en sus acciones de desarrollo el énfasis en los factores económicos para elevar el abastecimiento de productos agrícolas a través de la elevación de la productividad por el uso de la tecnología y de la expansión de la frontera agrícola, a través de la colonización. Este fenómeno puede apreciarse principalmente en países en que se estaban desarrollando Reformas Agrarias marginales, en algunos de los cuales además se han dictado disposiciones legales que afectan negativamente los procesos de Reforma Agraria.

Dentro de este panorama del proceso global de Reforma Agraria en Latinoamérica, también puede apreciarse que los instrumentos que dieron marco legal a la Reforma Agraria

Estructuralmente seguirá vigente la necesidad de liquidar la actual estructura agraria todavía defectuosa e injusta en cuanto a tenencia, producción y servicios y de sustituirla por una nueva que termine con el minifundio, estimule la empresa comunitaria campesina y otras nuevas formas empresariales campesinas y fomente organizaciones de segundo grado que hagan viable la prestación económica de diversos servicios y la elevación de la productividad en el campo de la comercialización de productos.

Económicamente continuarán influyendo las necesidades de absorción de mayores cantidades de mano de obra en las actividades agrarias ante la imposibilidad de que este rol pueda ser cumplido por el sector industrial, la disminución del ritmo de la migración del campesino a la ciudad, el incremento del abastecimiento per cápita de alimentos en calidad y cantidad y otros productos agrícolas para la industria y la exportación y la necesidad de conservación y uso racional de los recursos naturales renovables en lugar de propender a su destrucción.

En esta proyección se ubica la importancia de establecer empresas comunitarias campesinas como estrategia para continuar el proceso de Reforma Agraria, en los períodos de disminución del ritmo o de fuerte oposición coyuntural, sin necesidad de referirse mayormente a nivel teórico, a los factores que determinan y condicionan el proceso; dentro de esta proyección se ubica, así mismo, la necesidad de que funcionen eficientemente para prestigiarlas junto con todos los conceptos que se enmarcan.

Es también necesario resaltar en esta proyección la naturaleza complementaria de la Reforma Agraria que encierran los trabajos de irrigación y de colonización cuando ellos se ejecutan donde existe una nueva estructura agraria o un proceso de reforma agraria lo su-

no han sido derogados y que si bien algunos organismos encargados de su ejecución han sido restringidos en su accionar, principalmente por disminución de sus fuentes financieras, ellos no han sido desmontados. En todo caso, puede considerarse que el posible desmontaje de los instrumentos legales, como los organismos encargados de su ejecución, sólo sería factible a través de un lento proceso, dada la posibilidad de tenerse que afrontar riesgos de reacciones políticas y públicas violentas con consecuencias poco predecibles si se intentara una acción de desmontaje rápida y notoria.

El rápido recuento histórico del pensamiento y de las acciones en Reforma Agraria hace pensar en la posibilidad de que el avance de la Reforma Agraria en Latinoamérica sea cíclico, con períodos intermedios de problemas y de disminución del ritmo y, así mismo, que en la actualidad el avance estuviera en la parte baja de uno de esos ciclos.

Considerando la experiencia histórica mencionada y los diversos factores que actualmente gravitan sobre el proceso de la Reforma Agraria en Latinoamérica, se puede apreciar que este proceso no ha perdido su importancia ni su relación causal de condicionante del desarrollo por sus implicaciones de orden político, estructural y económico.

Políticamente se puede pensar que los grupos de presión campesina para la ejecución de una verdadera Reforma Agraria en los países seguirán creciendo y que su actividad será cada vez mayor y que la lucha con los grupos tradicionales de poder ha de continuar sin tregua en tanto subsistan las estructuras injustas de tenencia de la tierra, falta de oportunidades para la superación de los campesinos y de sus hijos para una real elevación de su nivel de vida y falta de participación del campesinado en la toma de decisiones que los afecten directamente y en aquellas que afectan la marcha general del país.

ficientemente avanzado dentro de los criterios de masividad, rapidez, integralidad e integridad y la conveniencia de que no se les acepte como acciones de Reforma Agraria o sustitutos de este proceso por la importancia que ellos revisten, especialmente en el campo económico por el incremento de la producción.

Al finalizar el trabajo considero que el ritmo futuro de ejecución de una auténtica Reforma Agraria dependerá en gran medida de la rapidez con que los pueblos latinoamericanos masivamente tomen clara conciencia de que el proceso de la Reforma Agraria es un asunto fundamentalmente de orden interno que tiene que ser resuelto en base a la capacidad creativa de nivel nacional, para garantizar el ordenado desarrollo general sin dominación externa en su exclusivo provecho y de la necesidad de que ella sea debidamente canalizada y puesta en vigencia por el poder político.