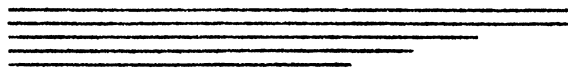


CENTRO  
INTERAMERICANO  
DE  
DESARROLLO  
RURAL Y  
REFORMA  
AGRARIA



Mimeografiado  
No. 133



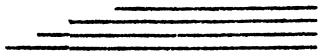
UNA SISTEMÁTICA EN EL PROCESO REFORMISTA

Por:  
José Emilio G. Araújo



Bogotá, Enero 1970

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



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

## UNA SISTEMÁTICA EN EL PROCESO REFORMISTA

José Emilio G. Araújo\*  
Director IICA - CIRA

(Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA)

	<u>Pág.</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL DESARROLLO AGRICOLA	2
1. Objetivo Económico	2
2. Objetivo Social	2
III. LA REFORMA AGRARIA EN EL DESARROLLO	4
1. Características de la estructura actual	4
2. Concepto de la Reforma Agraria	6
3. El hombre y la Reforma Agraria	7
4. Efectos de la Reforma Agraria en el Desarrollo	8
IV. LA EJECUCION DE LA REFORMA AGRARIA	9
1. El derecho de propiedad	10
2. Dotación de tierra y consolidación del beneficiario	11
3. La propiedad individual y comunitaria	12
V. LA EMPRESA COMUNITARIA	16

---

\* Este trabajo fue presentado por el Doctor Araújo en la IV Semana Social de Rio Grande do Sul, en la ciudad de Pelotas, Brasil, del 5 al 10 de Octubre de 1969.

## UNA SISTEMÁTICA EN EL PROCESO REFORMISTA

José Emilio G. Araújo  
Director IICA-CIRA

### I. INTRODUCCION

Cuando en los países de América Latina se hace un análisis del sector agropecuario y de su participación en el desarrollo durante estas últimas décadas, encontramos una serie de razones para decir que no está contribuyendo a un nivel y a un ritmo de intensidad compatible con la urgente transformación por la que tienen que pasar estos países para salir de las condiciones en que hoy se encuentran.

El predominio de una agricultura tradicional caracterizado por el reducido porcentaje de la utilización del suelo, con bajos índices de productividad y de relaciones capital: hombre y capital: área, induce a evaluar los resultados de la producción y los aspectos del uso de los recursos naturales disponibles y las conclusiones nos llevan a la necesidad de admitir radicales transformaciones en la conducción de las políticas agrarias, y al establecimiento de prioridades en el empleo de los instrumentos que esa política tiene que utilizar.

En este trabajo se pretende enfocar brevemente la problemática de los sub-usos de los recursos y la mano de obra en el sector agrícola tradicional e indicar una solución de efectos económicos, sociales y políticos, que serían posibles a través de una reforma agraria dirigida con decisión política y con orientación técnica, con el objeto de obtener una decidida modificación en la velocidad en que se viene produciendo el proceso de desarrollo en nuestros países.

Estas modificaciones tendrían que fundamentarse en una masividad en cuanto a los beneficiarios del proceso, en un reducido período de tiempo, para que pueda causar impacto en el ritmo del desarrollo. Esto nos obliga a admitir nuevos métodos en la aplicación de los instrumentos del desarrollo, en particular de la reforma agraria, con concepciones de orden económico y sociológico que permitan soluciones de carácter estructural compatibles con la propia naturaleza del hombre, sujeto que es de todo proceso de desarrollo; como también que esas soluciones puedan ser obtenidas dentro de los sistemas de vida democrática en que deseamos vivir, sin sumisiones a cualquier forma de opresión de la libertad humana que evite las imposiciones o los colonialismos de todo orden, sean económicos, políticos o ideológicos.

La aplicación generalizada de la denominada "Empresa Comunitaria de auto-gestión campesina" que se presenta en este documento, es una sistemática que pretende ser una solución, con los objetivos arriba descritos.

## II. EL DESARROLLO AGRICOLA

Toda política agraria de un país, tiene que tener en cuenta dos objetivos básicos del desarrollo integral que son:

1. Objetivo económico - o de crecimiento económico obtenido a través del aumento de la producción, o sea de oferta.
2. Objetivo social - o de distribución del producto y de los recursos, que implica un aumento y redistribución del ingreso a las clases menos favorecidas y consecuentemente un aumento de la demanda.

El crecimiento económico en el sector agrícola se puede obtener por dos medios principales, a saber:

1. Aumento de la cantidad de recursos puestos a disposición de la producción. En este caso los instrumentos prioritarios que se pueden y deben usar para promover el crecimiento podrían ser descritos en función de los factores de producción:
  - a. Tierra: aumento de la cantidad de tierra disponible para la agricultura, ampliando la frontera económica, ya sea a través de la infraestructura o de la aplicación de tecnologías que permitan adecuar terrenos originalmente no agrícolas. Los instrumentos en este caso son:
    - 1) Colonización: ocupación e incorporación al uso agrícola de tierras nuevas, ya sean de propiedad privada o del Estado, que no habían sido sometidas a la explotación o uso agropecuario y que no tienen acceso regular por la infraestructura existente en una determinada área y momento de vida en un país.
    - 2) Habilitación de tierras: incorporación a la agricultura a través de la irrigación o del drenaje de áreas que solamente mediante inversiones propias pueden pasar a ser aptas agrícolamente.
  - b. Capital: aumento y planeamiento del empleo del crédito para la agricultura.
  - c. Trabajo: el aumento del recurso mano de obra proviene del crecimiento de la población que en los países de baja densidad demográfica puede constituir una política deseable para promover el desarrollo económico a través del aumento de la fuerza del trabajo. La inmigración fue y es un instrumento utilizado en este caso..

- d. Administración: una mayor capacidad empresarial puesta al servicio de la agricultura en número y calidad debidamente consciente de mayor responsabilidad es un factor fundamental del desarrollo.
2. Recombinación de los recursos y del producto que se puede obtener a través de:
    - a. Educación del agricultor, que debe tener por base la concientización del hombre que vive en el medio rural.
    - b. Investigación agrícola, que representa la posibilidad de tecnificación creciente y continua de la empresa agrícola.
    - c. Extensión agrícola, que como forma de asistencia técnica permite la capacitación del agricultor y el acceso a los resultados de las investigaciones agroeconómicas.
    - d. Fomento agrícola, en que se incluye la prestación de servicios al agricultor, con fines generalizados o específicos de una campaña por parte del Estado o de organizaciones privadas.

El objetivo social del desarrollo agrícola puede ser alcanzado por la distribución del producto o de los recursos necesarios para la obtención del producto, ya que en esencia se busca una redistribución del ingreso. En el primer caso de distribución del producto se podrían indicar las siguientes medidas:

- a. Crédito: por el planeamiento del crédito, especialmente con las modalidades de crédito orientado o supervisado, se puede llevar este instrumento a una gran amplitud de distribución y de eficacia.
- b. Salarios: política de salarios mínimos y de legislación social pertinente, cumplen importante función para la mano de obra asalariada en la agricultura.
- c. Tributación: la tributación de la tierra y de la producción constituyen medios de alcance significativos. El impuesto a la tierra para atender aspectos de justicia social y económica debe con tener características de progresividad y de regresividad en función del tamaño, localización y de factores sociales y económicos.

En cuanto a la distribución de los recursos necesarios para la obtención del producto, teniendo en cuenta la necesidad de eliminar el subuso de la tierra y de la mano de obra, el instrumento prioritario, que en algunos casos se hace condicionante del desarrollo, es la reforma agraria.

### III. LA REFORMA AGRARIA EN EL DESARROLLO

La reforma agraria no puede ser considerada un fin en sí misma, pero sí un medio para lograr el desarrollo socioeconómico en regiones predominantemente de agricultura tradicional como son en general las que constituyen los países latinoamericanos.

En estas condiciones el desarrollo latinoamericano presupone una transformación de las estructuras predominantes y la reforma agraria debe constituirse en una estrategia para las modificaciones que son condiciones necesarias para que se logre un desarrollo auto-sostenido.

El concepto de estructura y su realidad en el sector rural es fundamental para comprender la extensión y la profundidad de los cambios que se proponen en una estrategia de reforma agraria.

#### Características de la actual estructura agraria

Ya hay suficiente evidencia empírica, en relación a la distribución de la propiedad agrícola en América Latina y al número de la población rural que no tiene derecho sobre la tierra, que sería suficiente para comprender que la actual estructura agraria no corresponde a las necesidades del desarrollo ni posibilita una intensidad de crecimiento necesaria para que estos países salgan de la condición de inferioridad en que se encuentran y que puedan ofrecer mejores condiciones de bienestar a todos los hombres que viven en ellos. Esa conclusión gana mayor apoyo, en la medida en que se han realizado estudios que muestran que a la desigualdad en el sistema de tenencia se suman características como la concentración y acumulación continua de la gran propiedad, el ausentismo de los propietarios, el reducido uso de la tierra agrícola, el bajo porcentaje en que contribuye la gran propiedad a la formación del producto bruto del sector, el reducido número de verdaderos empresarios agrícolas, etc.

Desde el punto de vista social, nuestra estructura agraria es caracterizada por relaciones sociales verticalizadas, en donde está presente la relación dominación-sumisión, en donde predominan los valores autoritarios. Una ideología paternalista de sumisión-dominación se arraiga en el sector rural porque fue la base del proceso en sí de la formación de la sociedad. Normas jurídico-legales ad-hoc perpetúan el sistema de dominación.

De cómo se viene verificando la contribución al crecimiento económico por parte del sector agropecuario, tendríamos que llegar a la conclusión de que viene siendo reducido y lento, no habiendo logrado aún, en general, las metas relativamente poco ambiciosas, que se establecieron en Punta del Este en 1961.

La redistribución del producto continúa siendo defectuosa ya que en el medio rural los salarios son bastante bajos y en la mayoría de las veces injustos y hasta inhumanos. El empleo de la mano de obra es normalmente estacional, dejando al asalariado y al precarista sin ingreso durante la mayor parte del año.

También la redistribución de los factores no se verifica en la estructura tradicional: hay una gran concentración de tierra en manos de poca gente, mientras que el porcentaje de aquellos que no tienen tierra suficiente para obtener de ella un ingreso económico es relativamente muy elevado. Los ingresos obtenidos por aquellos que tienen poca tierra, o por asalariados mal retribuidos, no posibilita el acceso a la tierra por parte de aquellos que no la poseen, o que la tienen en cantidad insuficiente. En términos muy generales no podríamos dejar de citar que el 70% de la tierra está en manos de menos del 10% de la población, mientras que por otra parte cerca del 5% de la tierra está en manos del 70% de la población rural.

En relación al recurso tierra, otra comprobación importante que se obtiene al analizar los datos estadísticos de nuestros países es que la tierra agrícola está siendo subutilizada; menos del 20% de su total tiene hasta el momento un uso razonablemente eficiente. Números semejantes a estos fueron publicados por los empresarios agrícolas de América Latina, reunidos en julio de 1968, en un Seminario realizado en la ciudad de México, donde anunciaron que de las llamadas tierras aptas (excluyendo las áreas de montaña y bosques) cuya extensión asciende a 540 millones de hectáreas, sólo estaban siendo cultivadas (comprendiendo aquí los cultivos permanentes y anuales, pastos cultivados y naturales) en un total de 162 millones de hectáreas, o sea aproximadamente el 30%. Existe por lo tanto más de dos terceras partes de la tierra agrícola de América Latina que no está cumpliendo ni función económica, ni función social.

La conclusión que tenemos después de tener en cuenta estas consideraciones en números, es la de que en la estructura agraria están presentes una serie de puntos de estrangulamiento que impiden el desarrollo.

Vimos que cuando se desea promover el desarrollo, hay que atender conjuntamente los aspectos de crecimiento económico y de distribución. Es verdad también que para cada objetivo deben ser aplicados instrumentos prioritarios propios: por ejemplo la educación tecnológica y la investigación agrícola son instrumentos eficientes para promover el crecimiento, pero son poco eficientes para promover la distribución. Por otro lado el crédito y las políticas salariales son generalmente paleativos como instrumentos de distribución, ya que por ejemplo, las políticas crediticias se autolimitan en sus efectos, al considerar el reducido tamaño de las parcelas (minifundio) y la inseguridad de la tenencia (precarismo) obstáculos a la liberalidad en la concesión de préstamos. En el otro caso, ciertas legislaciones laborales incorporadas sin estudio previo de sus efectos aumentan el costo del trabajo humano y esto hace que este elemento sea sustituido por otros, como por ejemplo, la utilización extensiva de la tierra o la introducción de maquinaria.

Queda así pues la reforma agraria como el único instrumento que permite, en corto tiempo y beneficiando a un gran número de individuos, dar un uso integral de los recursos de producción para promover un impacto socioeconómico. El uso de la tierra no cultivada y el empleo de la mano de obra sub-empleada o desempleada en el campo, a través de la aplicación de la reforma agraria, se refleja inmediatamente en la redistribución y también en el crecimiento económico.

## El concepto de reforma agraria

Este proceso para cumplir su función de factor efectivo de transformación tiene que contener algunos requisitos básicos a saber:

1. Que sea masiva, o sea que persiga la reestructuración del injusto sistema de tenencia. Que tenga como meta un número de beneficiarios significativo y que permita no solamente alcanzar los objetivos generales de orden socioeconómico señalados, sino en particular, abrir una fuente de empleo que contribuya efectivamente a la solución del problema del sub-uso de la mano de obra y en especial la absorción del elemento joven que llegando a la edad adulta, pasa a demandar empleo.
2. Debe ser rápida, pues el número de individuos sub-empleados en la agricultura o sin empleo en el área rural es ya a estas alturas, en números reales, bastante elevado y la capacidad actual de los sectores secundario, terciario y el de la agricultura comercial, de absorber en un futuro próximo altos porcentajes de mano de obra en empleos nuevos es bastante reducida. Se agrega a este problema, el constituido por el número creciente de jóvenes que está llegando a los 18 años, cada año, y que constituyen ya una población real para los cálculos que se hagan para las próximas dos décadas.
3. Tendrá que ser un proceso de aplicación enérgica y drástica, pues se tendrá que implantar dentro de un sistema tradicional, donde los propietarios de la tierra se niegan, en base a una supuesta intangibilidad del derecho de propiedad, a cualquier "cambio" en las situaciones ahora predominantes. La tendencia natural de los grupos dominantes es un intento de posponer la solución de los problemas, a fin de que no se alteren sus actuales modos de vida.
4. La reforma agraria tiene que apoyarse en una firme determinación de los gobiernos para que se cumpla el requisito anterior. Hay que tener en cuenta que el Estado es una institución creada por el pueblo, para que establezca y salvaguarde un alto nivel de seguridad nacional, que tiene que tener por base el más alto grado de bienestar común.
5. Considerando que la empresa es el límite de actuación de toda actividad agrícola, su constitución debe ser el objetivo a lograrse con la reforma agraria. Este proceso debe procurar hacer del hombre, sujeto en sí de transformación, un empresario agrícola dentro de un plazo determinado.
6. Básicamente la acción de la reforma agraria en relación al beneficiario, debe ser temporal: asentado el campesino en la tierra, asistido para que se consolide y se desenvuelva a un nivel de futuro empresario, el beneficiario debe pasar a ser sujeto de los organismos agropecuarios en general que tienen a su cargo la promoción del desarro-



llo rural, así como debe pasar a disponer de los recursos que el Estado ofrece normalmente a los empresarios.

### El hombre y la reforma agraria

Teniendo en cuenta que el hombre es el sujeto del proceso de desarrollo, cuando se le considera beneficiario de la reforma agraria, tendremos que considerar algunas características que debe contener también este proceso:

1. Necesidad de que se elimine la tendencia a la verticalización, al paternalismo, y a la concentración de decisiones predominantes en la acción de las instituciones gubernamentales. La acción de arriba hacia abajo, dominadora y autoritaria, no puede generar "cambios" en las actitudes y orientaciones de los campesinos, desde que viene a reforzar su tendencia a la sumisión.
2. Es indispensable crear una conciencia en el propio hombre, de su posición y posibilidades para que, enfocando sus propios problemas dentro del grupo en que se encuentra con orientaciones horizontales, dialogadas, los pueda definir y solucionar él mismo, a través de las medidas que adopte. Esta es la propia esencia de la llamada mentalidad empresarial que se desea desarrollar en el campesino. Hay necesidad por lo tanto de crear grupos horizontales e instrumentales, dentro de los beneficiarios de una reforma. Esto se consigue por el proceso de concientización, por el cual el individuo, a través del diálogo, se enfrenta con la realidad, la problematiza y busca soluciones que permitan transformarlo en una praxis sustentada en la reflexión y la acción, siempre creadoras. Es importante recordar que la alfabetización que es elemento básico de la educación, será así consecuencia del propio proceso de concientización del hombre.
3. Es fundamental la organización campesina. Se pueden organizar campesinos de una forma autoritaria e impositiva, para mantener las estructuras de dominación; esto es lo que normalmente se está haciendo y corresponde a una filosofía de educación adaptadora, que deshumaniza al hombre, puesto que lo priva de su cualidad fundamental: ser creador de la cultura. Lo que se debe crear es una organización basada en el diálogo con el propio hombre, que promueva la formación de grupos instrumentales, autónomos, capaces de tomar una decisión, a los cuales se les prestará asistencia técnica para las funciones empresariales. En este caso predomina una filosofía de educación creadora y transformadora y por lo tanto humanizadora.
4. Considerando a la familia como unidad de producción, y con el objeto de hacerla gestora de una empresa, es necesario que se le consigne un módulo del recurso tierra suficiente para que pueda producir en ella un ingreso de nivel económico, razonablemente calculado. La primera idea que puede surgir en este aspecto es de que se estima para cada familia un ingreso inicial mínimo comparable a aquél que

podría ser obtenido por la fuerza de trabajo de un hombre en la ciudad; se debe dejar por tanto, calculada la perspectiva de que toda la fuerza de trabajo de la familia puede ser aplicada en la empresa y por eso el módulo correspondiente a la unidad agrícola debe ser calculado de manera tal para que sea posible, dentro de un determinado tiempo (que sería aquél en que la reforma agraria estaría consolidando al beneficiario), que una familia pueda tener un ingreso correspondiente, de dos a tres fuerzas de trabajo, que es lo normalmente disponible en tal unidad de producción.

### Efectos de la reforma agraria sobre el desarrollo

Los efectos que pueden ser determinados por la reforma agraria en relación al desarrollo se clasifican en: inmediatos y mediatos o posteriores. Veamos los inmediatos:

1. Empleo - consecuencia de la incorporación de nuevos recursos a la producción (tierra y mano de obra), que implica también un aumento en la productividad;
2. Ingreso - inicialmente la renta se transforma en ingresos para el nuevo propietario. La tenencia y dominio del bien establece un flujo de ingresos;
3. Inversión - la seguridad de la tenencia de la tierra estimula la inversión a corto y largo plazo (insumos y construcciones);
4. Producción - los efectos del ingreso y del empleo inducen al aumento de la producción, ya sea ampliando la producción física, o incrementando la productividad.

Los efectos mediatos o posteriores serían:

1. Distribución - los recursos son distribuidos, con las naturales consecuencias políticas y sociales;
2. Demanda - el aumento del ingreso implica un aumento en la demanda de los productos del sector secundario, y al mismo tiempo del primario o sea, a través de la participación de aquellos que permanecen en el medio rural, en el consumo de alimentación, de materias primas y de productos industrializados;
3. Fuente de nuevos empresarios - si el objetivo es crear la empresa, se están dando las condiciones para el desarrollo de la capacidad empresarial innata en el hombre. Es pues natural que se pueda esperar que un gran número dentro de los que actualmente no participan en la vida económica del país, puedan venir a ejercer funciones empresariales en otros sectores y en futuras etapas del desarrollo;

4. Una nueva sociedad - será la que resulte de la transformación económica, social y política que emanará de la aplicación de la reforma agraria creando una composición y comportamiento diferente en los miembros de una sociedad deprimida y abandonada, que representa hoy en día el campesinato latinoamericano. A través de la organización y del trabajo, se forma una nueva sociedad en la que todos los ciudadanos tendrán derecho al uso, propiedad y goce de los beneficios del progreso y del bienestar común. Será ésta una consecuencia de considerar al hombre como sujeto de todo proceso de "cambio" y de dar a todos una oportunidad de participar en el desarrollo de cada país y de todo el mundo.

#### IV. LA EJECUCION DE LA REFORMA AGRARIA

Presentado el problema de la reforma agraria como instrumento de desarrollo, nos corresponde ahora analizar cómo ejecutarla.

La ejecución de este proceso comprendería en síntesis dos etapas: dotación de tierra y consolidación del campesino beneficiado.

La dotación es la actividad base que comprende la adquisición de la tierra por parte del organismo del Estado responsable de la implantación del proceso y la consecuente adjudicación de la tierra a los beneficiarios.

La consolidación comprende una suma de actividades que tienen en vista fijar la beneficiario en el área que le fue individual o comunitariamente destinada, y se efectúa al aplicarse las medidas complementarias necesarias para integrar al campesino en el desarrollo y crear en él la conciencia empresarial. Son instrumentos básicos en esta etapa la organización campesina, la asistencia técnica, el crédito y el establecimiento de formas asociativas especiales para desarrollar la producción y la fase de comercialización de los productos obtenidos. Esta etapa de consolidación debe tener un período fijo (recomendamos que sea en promedio unos 3 años) y no debe ser ejecutada por el Estado con exceso de perfeccionismos técnicos o intervencionistas, pues se debe tener en cuenta principalmente que el objetivo es que el hombre beneficiario sea el que participe decisivamente en la orientación de lo que quiere que sea su empresa y la forma de manejarla. Si el Estado hace inversiones excesivas en las áreas de asentamiento de los nuevos propietarios, normalmente provoca en los beneficiarios una actitud de sumisión al sistema paternalista, porque estos se creen capaces de poder inmediatamente asumir la responsabilidad de grandes compromisos. Es necesaria en esta etapa la ejecución de obras de adecuación de tierras (especialmente regadío y drenaje). En las áreas en donde estas técnicas son imprescindibles para el uso de la tierra, y en este caso consideradas como obra del desarrollo, deben ser explicados sus beneficios, a los futuros usuarios y en consecuencia computadas como tasa de mejoría en el costo de las tierras. Además el incremento de la producción obtenida con la inversión en obras de este tipo, compensa normalmente el aumento del costo de la tierra. No debe perderse de vista sin embargo que por las mismas razones, esas obras deben programarse con estricto sentido redistributivo.

En todo caso debe limitarse el período de acción directa del organismo de reforma agraria en relación al beneficiario, con el objeto de permitir que el número de beneficiarios pueda ser multiplicado rápidamente y evitándose así que la acción del gobierno se concentre en pocas personas o en reducidas áreas del país.

### El derecho de propiedad

Uno de los mayores obstáculos en la dinamización de una reforma agraria es la dificultad de obtención de tierras por parte del Estado, dentro de la frontera económica establecida por la infraestructura existente pues ésta será la única forma por la cual el proceso se desarrolle con la característica de rapidez requerida inicialmente.

Contribuye directamente a la dificultad en la adquisición de tierras, un concepto de la propiedad en que se invierten los derechos del hombre y los del Estado y que predomina en las normas jurídicas tradicionales.

Si volvemos nuestro pensamiento al análisis de la situación del hombre cuando el Creador puso a su disposición toda la naturaleza, podemos comprobar que el derecho natural primario del hombre fue el de usar los bienes. Fue del uso de los bienes que el hombre derivó un nuevo derecho, por lo tanto un derecho secundario o derivado, el de establecer la propiedad de los bienes que usaba. La propiedad es así un derecho natural del hombre, pero derivado del uso que haga del bien. Si el bien no recibe del hombre una fijación de su trabajo para transformarlo, el derecho de propiedad se torna inexistente.

También en relación a la tierra o a las aguas hay que considerar que siendo un recurso creado por Dios, El no podría destinarlo al beneficio de algunos individuos solamente y sí reservar inclusive su producto en beneficio de todos los hombres, como un elemento básico del bien común.

Esta es la razón por la cual el Estado, en representación de los intereses de la comunidad, tiene el derecho de interferir en la propiedad del bien natural, cuando él no está siendo utilizado, o cuando está siendo empleado inadecuadamente, ya sea dentro del punto de vista económico o social.

Esto quiere decir que la implantación de la reforma agraria es imperativa y condicionante de que pueda existir desarrollo, cuando están presentes condiciones de sub-uso de la tierra. Esto se verifica cuando están en presencia uno o más de los siguientes tipos de tenencia:

1. Minifundio - tamaño tan reducido de tierra que no dá para constituir un módulo de explotación económica.
2. Latifundio por extensión - área de tierra tan grande que no posibilita explotación económica del recurso, porque aunque sean empleadas

altas inversiones e insumos, en una forma de empresa unificada, el aumento del valor del rendimiento no resulta en aumento de los lucros correspondientes.

3. Latifundio por explotación - cualquier tamaño de tierra superior al módulo, que no esté adecuadamente explotada.
4. Latifundio social - sería la propiedad que, aun produciendo económicamente, no está atendiendo la función social de dar satisfacción correspondiente al factor trabajo en él empleado.

Todas estas son formas característicamente injustas de tenencia, en las cuales se incluyen todos los tipos de precarismo (arrendamiento, aparcería, mediería, etc.) que son entieconómicos (inadecuado empleo del recurso) y antisocial (en ellas hay explotación del hombre por el hombre) y son la causa del impedimento del desarrollo, por lo tanto es de justicia eliminarlas.

### Dotación de tierra

Denominamos así la etapa del proceso que tiene por fin promover la eliminación de las formas injustas de tenencia de la tierra y adjudicarlas a beneficiarios potencialmente capaces de actuar dentro de formas injustas. Es normalmente una actividad realizada por el Estado que lo hace como atribución de defensa de los intereses de toda la colectividad, en nombre del bien común.

En la dotación hay dos etapas: la adquisición y la adjudicación de tierras.

La forma más característica de la adquisición de tierra en un proceso de reforma agraria es la expropiación. En uso del principio del "jus imperium" el Estado cancela el derecho de la propiedad por uso inadecuado. Ante la pretensión de los que usaron y usan la tierra como elemento de especulación económica y financiera, el nuevo Derecho Agrario está anteponiendo disposiciones justas y radicales como las que aparecen en la legislación brasilera reciente, en donde se manda, como primera medida, hacer una evaluación de la tierra. Cuando el Estado no acepta el valor declarado por el propietario, porque la declaración no está basada en el rendimiento económico del inmueble verificado, en el año agrícola inmediatamente anterior, se deduce que el bien no está utilizado y no habrá pago en la expropiación.

Otras legislaciones, como la colombiana y la peruana consagran la figura jurídica denominada extinción del dominio. Se considera que la propiedad privada se extingue cuando la tierra deja de utilizarse por un determinado plazo revirtiendo entonces la propiedad al dominio del Estado sin que se dé ninguna indemnización.

Otra forma de adquisición es la compra, dentro de los sistemas normales de oferta y demanda. Lamentablemente es muy usada por los países, pues debi

do a la influencia de los dueños de la tierra en el poder económico y político dominante, estos establecieron y promovieron el sistema que les era más favorable. Cuando se trata de adquisición de tierras por compra, raramente se tiene en cuenta el uso o no de la tierra y se realizan las transacciones en base al valor comercial.

La adjudicación de la tierra a los beneficiarios, que deben ser seleccionados según las relaciones que tengan con la tierra, dando prioridad a los precaristas (normalmente minifundistas que explotan la tierra sin título legal), después a los asalariados y por último a los minifundistas de tenencia completa (posesión y dominio), tiene que ser una etapa simplificada y de rápida ejecución. Esta fase se evidencia por la entrega de los títulos a los beneficiarios. La adjudicación puede ser individual o comunitaria, tal sea la empresa prevista de tipo familiar o multifamiliar, y el derecho agrario tiene una serie de problemas a analizar y solucionar en busca de una aplicación más eficiente de este proceso.

Dos temas se deberán considerar también en relación a la tierra destinada al hombre por la reforma agraria, a saber:

1. Determinación del módulo. Esta se debe hacer sin grandes perfeccionismos técnicos de manera de no demorar su aplicación. Tendría que tener en cuenta la meta del ingreso deseable al momento de la instalación del beneficiario y al final de la consolidación. Para el primero, el cálculo deberá ser considerado en base a tres elementos agroeconómicos: a) el conocimiento actual de los agricultores y cultivos que ellos ya conocen; b) promedios de producción obtenidos actualmente en el área; y c) potencial de uso de los suelos del área a ser incluida en el asentamiento.
2. Costo de la tierra. La mayoría de las legislaciones actuales consagran el cobro de la tierra al beneficiario, mediante un plazo razonablemente extenso (compatible con el rendimiento de la explotación potencial del área). Tal vez no sería indicado que se incluyera en el costo inicial inversiones en cuya decisión de hacerlas no interviniera el propio beneficiario, que así no se siente responsable por ella; es el caso de casa de habitación que deberá ser consecuencia de la participación del propio interesado en cuanto al tipo y oportunidad. Algunas ideas respecto al costo de la tierra admiten que la tierra pueda ser entregada sin costo inicial, desde que, después del período de consolidación, el beneficiario pase a ser sujeto normal del impuesto territorial, lo que daría al Estado la reversión de la inversión hecha en la adquisición de la tierra en corto plazo.

### La propiedad individual y comunitaria

Las posibles alternativas en la implementación de un proceso de reforma agraria, según lo concluimos de todas las consideraciones anteriores, es de que la propiedad a base de la empresa a ser desarrollada podrá ser individual (empresa familiar) o comunitaria o asociada (empresa multifamiliar).

Brevemente relacionaremos las ventajas y desventajas de cada uno de estos tipos de propiedad.

Así se señala que la propiedad familiar:

1. Prevé un ambiente adecuado para la formación de capital, permitiendo al operador establecer una buena relación de inversión y consumo y destinar el tiempo libre a la formación de capital (construcciones y pequeñas inversiones).
2. Proporcionar una seguridad futura dada por la independencia y prestigio.
3. Ofrece oportunidad de iniciativa individual estimulando actitudes empresariales.
4. Libere a los miembros de la firma de horarios y condiciones fijas de trabajo.
5. Permite un trabajo más intenso, cuando la disponibilidad de la tierra es limitada.
6. Es el tipo de propiedad generalmente preferido por la gente del campo, en principio, dada la existencia de la estructura social a que están sometidos, en donde el ejemplo evidente que les sirve de base normal de raciocinio es el del patrón individualista y único gestor del derecho de propiedad.

Como factores limitantes o negativos de la propiedad familiar tenemos:

1. Los gastos fijos son altos, por causa de la reducida escala de la empresa familiar, donde hay un uso deficiente de inversiones productivas.
2. La posibilidad de culturas en gran escala es limitada así como la adopción de nuevas tecnologías no sólo porque la introducción de implementos tecnológicos es desfavorable a la relación costo x inversión con producto x rendimiento, sino también porque la acción de la asistencia técnica sólo puede llegar a bajos porcentajes de beneficiarios.
3. La especialización en el trabajo es poca, pues el propietario tiene que hacer todas las operaciones de la firma. Por otra parte la mano de obra proporcionada por la familia puede ser insuficiente en la época de mayores labores agrícolas obligando al campesino a buscar trabajo asalariado adicional, que faltando sería perjudicial a la productividad de la empresa.
4. Prorroga el individualismo y el aislamiento de los grupos familiares, acarreando dificultades en los beneficios de orden social tales como las sanitarias, médicas educacionales, etc.

5. La falta de comunicación y de coordinación de las actividades de producción complementarias, dá por resultado una reducida información sobre el comportamiento de los mercados y, debido a la independencia de este tipo de organización se podría llegar a crear crisis de super o sub-producción de determinados productos.
6. La posibilidad de fraccionamiento de la propiedad entre los descendientes de una familia, puede llegar a ser la causa del minifundio, siempre que la ley no tenga normas muy rígidas para impedirlo.

En cuanto a la propiedad comunitaria tendríamos que considerar como desventaja o restricción, el concepto tradicionalista de que es un sistema ajeno a la cultura del campesino. Esta noción clásica basada en la figura estereotipada del gran propietario de tierra, que la recibió como fuente de poder político y económico y que así la viene transfiriendo y manejando desde la época colonial, y que en estos 400 años ha sido el único ejemplo para el hombre del campo, sirvió para desarrollar un cuadro mental contaminado por el paternalismo y por la dominación-sumisión. Muchas veces el campesino transformado en patrón ejerce comportamientos autoritarios en relación a sus semejantes con mayor rigidez y rigorismo que el antiguo patrón.

Por otro lado, se olvida la Biblia en donde se nos habla de la propiedad de la familia y de la comunidad y se ignoran las formas comunitarias de propiedad y explotación de la tierra que usaban todos nuestros antepasados indígenas en América antes de la llegada del colonizador; desde las culturas más simples hasta las más adelantadas como lo eran los guaraníes, chibchas, incas, mayas y aztecas, tenían en su estructura social una actividad comunitaria basada en la agricultura.

Como ventajas económicas de la empresa comunitaria, se pueden señalar:

1. Mayor eficiencia técnica en la unidad de producción, facilitando una mejor combinación de los factores de producción.
2. Los costos fijos en promedio son más bajos y en consecuencia los lucros más altos, ya que hay posibilidad de aplicar plenamente la economía de escalas. Hay una remuneración equitativa de los factores de producción eliminándose la plus-valía.
3. La administración pasa a ser un componente del factor trabajo eliminándose la competencia entre ambos.
4. La economía de escalas, puede ser desarrollada de inmediato mediante la orientación de la asistencia técnica y del crédito.
5. Favorece la comercialización organizada por la oferta concentrada y a través de la demanda ya centralizada.
6. Posibilita la libre competencia, por el acceso del campesino a un mercado de igualdad de condiciones, contrarrestando de esta manera la



apropiación del producto por parte de los intermediarios en el proceso de comercialización.

7. Los costos de la ejecución de la reforma agraria, en la dotación y en la consolidación son más bajos.
8. Mayor facilidad de mensuración de la unidad de explotación (módulo), con la posibilidad de que el beneficiario tenga libertad de decidir sobre la reversibilidad del tipo de propiedad, pudiendo modificarla en todo o en parte. Formas de propiedad mixta, parte individual y parte comunitaria, pueden resultar la la consolidación.
9. Planeamiento eficiente de los recursos naturales, permitiendo medidas de conservación y reclamación de los recursos suelo, agua, bosques, especialmente.
10. Posibilitación de la organización agro-industrial, por medio de la implantación del beneficio directo de los productos en instalaciones industriales junto a la propia explotación.

#### La Sociedad:

1. Desde el punto de vista político posibilita la "masividad" y rapidez en la implantación del proceso, lo que permite disminuir la frustración y consiguiente exasperación de los beneficiarios potenciales, fenómeno común debido a la situación económica y social y a la expectativa de transformarse en beneficiarios reales.
2. Permite la formación de un grupo humano instrumental, o sea, un grupo humano capaz de definir situaciones problemáticas, analizar los problemas en sus causas profundas, decidir con autonomía la situación propia y buscar la transformación de esa decisión por la acción.
3. Mayor aproximación dentro de lo que desea la sociedad, entre los que programan los planes de desarrollo y los que ejecutan los planes de producción.
4. Igualdad social, eliminando las distancias e individualismos.
5. Responsabilidad compartida, haciendo que el trabajo ejecutivo, y decisivo queden en categoría indivisible.
6. Seguridad por la garantía de reinversión y de beneficios para los descendientes.
7. Régimen democrático de participación en las decisiones (asambleas y comisiones de trabajo) y en la remuneración del trabajo que debe ser hecho de acuerdo con el aporte de cada participante en la producción (calculado a base de hora o día de trabajo).
8. Posibilidad de organización de vida social, desarrollando la solidaridad y la ayuda mutua, y de cambios en el nivel de valores y creencias y modificaciones fundamentales en la estratificación social.

9. Posibilidad de utilizar la organización social para la acción en el campo económico llegando hasta la organización de la cooperativa integral. Con esto se puede modificar la relación urbano y rural, permitiendo un equilibrio sectorial y la eliminación del "colonialismo interno".

## V. LA EMPRESA COMUNITARIA

La consideración de los pro y de los contra anteriormente citados nos conduce a afirmar que la reforma agraria puede crear una nueva estructura socioeconómica en el campo, pero es necesario que las nuevas unidades de base no sean elementos aislados y competitivos, sino que sean integrados a niveles regionales y nacionales. Para alcanzar este objetivo fundamental es indispensable que las unidades de base sean planificadas con un criterio de desarrollo regional. Para eso la planificación debe también contemplar los instrumentos que permitan la integración regional, dentro de un marco definitivo de desarrollo nacional e integral.

En base a estos fundamentos es que nos permitimos recomendar la implantación y desarrollo de una forma de propiedad comunitaria de tipo multifamiliar, que pueda implementar las ventajas de orden económico y social que fueron detalladas anteriormente.

Presentamos la Empresa Comunitaria de Autogestión Campesina que se define con el siguiente contexto:

"La empresa comunitaria de autogestión campesina es una forma asociativa de producción, en la cual los aportes de capital y trabajo se hacen en términos iguales por las mismas personas, las cuales, son co-propietarias de las utilidades de reserva y capitalización y asumen por igual las responsabilidades de gestión, administración y trabajo".

La constitución de la "empresa comunitaria" tiene varios objetivos, entre ellos citamos los siguientes:

1. Permite lograr la explotación inmediata y eficiente, por los campesinos, sin que se verifiquen soluciones de continuidad durante el lapso que transcurra entre la posesión de la tierra y la elaboración y aceptación por el interesado, del plan definitivo de explotación de la tierra y etapas de asignación definitiva de la propiedad.
2. Prepara y capacita a los campesinos para que asuman plenamente, después de un tiempo previamente determinado, todas las responsabilidades que les concierne como propietarios y empresarios agrícolas.
3. Posibilita ordenar comunitariamente la producción con miras a una maximización inmediata de los recursos, con efectos consecuentes en la productividad.

4. Desarrollo de la comunidad a través de la promoción, creación y fortalecimiento de las organizaciones de base y llegando al campo económico a la formación de cooperativas.
5. Dentro de la idea de que el empresario, como ente de distribución cooperativa de los bienes, conduce a la revalorización del hombre y a la consideración de la propiedad, en sí misma, como un reflejo del uso de los recursos, desde el punto de vista jurídico, económico y político, este sistema eleva el elemento de trabajo de objeto a sujeto del desarrollo.

La "empresa comunitaria" debe tener como características:

1. Unidad física - debe estar perfectamente delimitada en el espacio, que debe estar constituido por las tierras necesarias para conceder a los adjudicatarios áreas de trabajo, para diversos tipos de explotación, equivalente al múltiplo de módulos (unidades agrícolas que posibilitan ingreso económico equivalente a una familia) cuantos sean los socios de la empresa.
2. Sociedad comunitaria - el concepto de empresa es por naturaleza un concepto económico, que adquiere significación jurídica a través de la persona de su titular. En este caso, conforme lo prevé en general las legislaciones de cada país, sería necesaria la previa constitución de una sociedad de personas que se comprometan a dar participación de trabajo a la empresa y se tornan solidarios y co-propietarios de la misma.
3. Forma de adjudicación de tierras - posibilita una forma conjunta de adjudicación de tierras, al mismo tiempo, y a diferentes personas. Mediante un título colectivo, con constancia documentada individualmente de los derechos, la participación igualitaria puede ajustarse a una forma jurídica de aportes de derechos individuales en usufructo, al patrimonio de una sociedad. Con eso se adquiere obligación solidaria frente al Estado, para efectos recisorios de contrato de la sociedad y se posibilita la continuidad de la vigencia del mismo, con los herederos hábiles, según el sistema que se establezca en el instrumento constitutivo.
4. Reversibilidad de la empresa - siendo la empresa comunitaria, constituida normalmente sin que se pueda esperar un planeamiento agroeconómico definitivo del área que va a ser adjudicada, debido a la escasez de los recursos técnicos del Estado y a la urgencia dictada por la masividad deseada (dado el número de beneficiarios potenciales), ella puede y debe tener en su acto constitutivo una cláusula que determine un plazo para que los socios decidan en asamblea la forma definitiva que desean dar a la sociedad y a la propiedad. La decisión puede ser la de subdividir la propiedad en parcelas individuales (la actividad comunitaria podría permanecer para la explotación de ciertos cultivos, para la comercialización, para el consumo, para la mecanización, etc.) pueden organizarse sistemas mixtos de propiedad (parte en parcelas individuales y parte en áreas comunitarias) y puede permanecer todo uso, pose-

sión y dominio bajo un sistema comunitario. Esta decisión debe surgir cuando se tenga el plan agroeconómico definitivo y en principio debe significar el fin del proceso de reforma agraria, o sea la conclusión del período de consolidación; la experiencia y la investigación vienen demostrando que ese período debe tener una duración de 3 años, máximo 5 años.

5. Orientación del Estado - La asistencia Estatal puede a través de la "empresa comunitaria" obtener mayor eficacia a menor costo, por tratar con grupos y áreas de varios tamaños. El concepto moderno de empresa y de desarrollo, aceptan que el Estado pueda y deba intervenir en busca de una garantía del bienestar común. La actividad Estatal puede desarrollarse en dos clases de intervencionismo: el arbitrario o el funcional. La intervención funcional es útil si se dá a través de las funciones de: dirección, vigilancia, estímulo y control, según lo indiquen las circunstancias y lo exijan las necesidades. En el caso de la empresa comunitaria este intervencionismo u orientación del Estado se dá a través del crédito y de la asistencia técnica, que deben verificarse a través del planeamiento general de la región y en particular del área ocupada por la empresa. Este último en principio debe ser hecho en dos etapas, la primera de emergencia, para la instalación inmediata de los asentados y la segunda a efectuarse dentro de un período determinado (2 a 3 años) que debe coincidir con la conclusión de la fase de comercialización.

### El proceso de constitución de la empresa

La empresa comunitaria de autogestión campesina como forma de asentamiento de beneficiarios de la reforma agraria, representa la etapa inicial de vida social y económica y la posibilidad del surgimiento de una nueva sociedad.

Como sistema de organización prevé una serie de actos que lo preceden dentro del proceso de reforma agraria (en la fase de dotación de tierra) y los que tienen como fin la fase de consolidación.

En la etapa de dotación es de competencia del organismo de reforma agraria:

1. La adquisición de tierra. El proceso de adquisición debe ser simplificado al máximo, si posible realizado dentro del capítulo de la explotación lo que permite una mayor rapidez.
2. Determinación del módulo. Después debe ser hecha una identificación de orden agroeconómico de los factores necesarios para la determinación del módulo. Estos factores deben tener en cuenta lo que sabe el campesino hacer, los cultivos de la región y los promedios de producción obtenidos en el área con la tecnología existente y normalmente usada por el agricultor beneficiario potencial. También deben tener en cuenta la meta inmediata y posterior del ingreso a ser obtenido por la unidad familiar de beneficiarios.

3. **Período de pre-asentamiento.** Apenas se haya identiificado el área en donde se va a constituir la empresa comunitaria, debe iniciarse un período de pre-asentamiento, que no debe demorar más de 15 ó 30 días. En ese período hay dos operaciones fundamentales:
  - a. identificación o selección de los beneficiarios, fundamentalmente tomando por base los que ya vivían en el área, bajo la forma de precaristas o asalariados de una o de todas las propiedades adquiridas;
  - b. paralelamente se debe iniciar una campaña de información y capacitación para que los campesinos admitan la idea de una forma asociativa de producción, conozcan el proceso en que van a participar, se enteren de los derechos y deberes que les correspondrán en la nueva condición e inicien el proceso de organización.
4. **Constitución de la empresa.** La empresa comunitaria se constituye prioritariamente con la realización de una asamblea general, en la cual participan todos los futuros socios, que llenen los requisitos para ser beneficiados. Esta asamblea tiene como objetivo fundamental firmar el acta y contrato de la Sociedad y elegir la primera comisión administrativa de la empresa, normalmente constituída por 5 socios, siendo uno de ellos presidente (el que tenga más votos dentro de ellos, en oportunidad inmediata a la elección general). El acta del contrato debe haber sido leída, conocida y analizada por los beneficiarios y por el organismo de reforma agraria para que contenga todas las características de orden jurídico y atienda a todos los objetivos de la empresaa comunitaria ya referidos.

La elección del comité es hecha en forma democrática y mediante sistemas que permitan a los analfabetas hacer uso de sus derechos de votar y de ser elegidos.

En la fase de consolidación hay que considerar las siguientes operaciones básicas:

1. **Asistencia técnica y crédito.** Inmediatamente después de estar constituída la Comisión, se procede a negociar con el organismo de reforma agraria un acuerdo de operación, que incluya las condiciones de asistencia técnica y de crédito. Esto debe estar previsto en el contrato inicial de adjudicación, a fin de garantizar la relación del Estado con la empresa. Esta operación debe prever la presentación por el organismo de un plazo corto (15 a 30 días) de un plan de emergencia para la explotación agroeconómica, que está basado en los mismos factores que sirvieron para calcular el módulo. El crédito debe estar orientado de inmediato por ese plan de emergencia.
2. **Planificación física.** Aunque los asociados vayan aplicando el plan de emergnccia, la asistencia técnica va preparando el plan agroeconómico definitivo que debe incluir planes alternativos de:

- a. Infraestructura interna (caminos, reservas de agua, áreas de bosques, etc.);
  - b. Centros poblados (área para habitación y equipamiento comunitario, escuelas, clubes sociales, iglesia, sede de cooperativas, etc.);
  - c. Medidas de conservación de los recursos naturales y áreas para cultivos permanentes o actividad pecuaria;
  - d. Cultivos anuales y planes de rotación y uso de la tierra.
3. Comités de trabajo. El consejo de administración para ejercer sus funciones deberá inmediatamente constituir comités de trabajo, con fines específicos. Serán los grupos instrumentales dentro de la empresa, para resolver los problemas de cultivos específicos (maíz, frutales, ganado, etc.) o a actividades a realizar (escuelas, infraestructura, organización social, etc.).
4. Organización en el aspecto social. Toda acción que tenga carácter comunitario tiene que tener un programa de capacitación continuo y bien organizado. Ahí está la gran responsabilidad del organismo de reforma agraria como responsable del éxito del proceso. Tiene que existir una continua orientación y asistencia técnica en este campo. Esta actividad comienza en la propia fase del pre-asentamiento y se podría dividir en cuatro etapas que son en sí continuas y prácticamente concomitantes. Ellas son:
- a. Concientización. Es la fase inicial que basada en el diálogo y en los temas de interés del propio campesino, trata de darle elementos para romper las estructuras verticalizadas a que están sometidos e iniciar una horizontalización de sus actitudes y acciones.
  - b. Educación básica. Es la actividad que va desde la alfabetización a la orientación para formar organizaciones de base. Esta fase alcanza inclusive a la mujer y a la familia en sí del campesino, y ahí cumple un gran papel el extensionista y particularmente la economista del hogar.
  - c. Capacitación técnica. Es la acción del extensionista en la enseñanza de las técnicas e introducción de innovaciones.
  - d. Capacitación empresarial. Es la preparación que se tiene que hacer con el beneficiario para que él en general y sus comités representativos en particular, se capaciten en principios de administración rural, planificación de la productividad, organización de empresas, manejo de la comercialización, etc.
5. La cooperativa. Sería la culminación de todo el trabajo de organización y la forma de acción permanente de la nueva empresa. Con la aplicación de estas ideas al final de un determinado tiempo ya la 'empresa comunitaria de auto-gestión campesina' estará en condiciones de, una vez apro-

bado por sus participantes el plan definitivo de explotación, liberar se del ámbito del organismo de reforma agraria y pasar a competir en el proceso normal de desarrollo.

Con este sistema, en el medio rural, en poco tiempo el hombre y todo hombre tendrá la oportunidad de ser un sujeto gestor del desarrollo integral de cada país.

---

El autor usó bibliografía de publicaciones del IICA-CIRA de autoría de los técnicos Alberto Franco, Francisco Oliart, João Bosco Pinto y Jorge Marques Vaz.