Seminario sobre Programación y Administración de Reforma Agraria

Noviembre 9 - 18 - 1964

Maracay - Venezuela

IICA — CIRA

PROYECTO 206 DEL PCT DE LA OEA

Seminario sobre Programación y Administración de Reforma Agraria

Noviembre 9 - 18 - 1964

Maracay - Venezuela

IICA — CIRA

Proyecto 206 del PCT de la OEA

El Proyecto 206 - Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria - es una actividad del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, que auspicia y financia el Consejo Interamericano Económico y Social. Es administrado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), el cual ha establecido en Bogotá, Colombia, un Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA/CIRA), de alcance hemisférico para la enseñanza y la investigación, con la colaboración del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria 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.

presentación

Este volumen contiene el material producido en el Seminario sobre Programación y Administración de la Reforma Agraria, que se celebró en la ciudad de Maracay, República de Venezuela, del 9 al 18 de noviembre del año 1.964, con el objeto de que sirva de estudio y crítica a aquellas personas vinculadas a los procesos de Reforma Agraria

Estamos seguros que los estudiosos de la Reforma Agraria encontrarán planteamientos muy útiles, ya que tanto los ponentes como los comentaristas que elaboraron los trabajos que figuran en este volumen, aportaron, además de los conocimientos teóricos, el valioso bagaje de sus experiencias.

La edición de estos documentos forma parte del programa de Cooperación Técnica de la O.E.A., Capacitación y Estudio sobre Reforma Agraria (Proyecto 206), que administra el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, bajo cuyos auspicios se realizó el Seminario, el mismo que contó con la valiosa colaboración del Gobierno de la República de Venezuela.

Que este esfuerzo editorial sea compensado con la utilidad que preste, es nuestro más ferviente deseo.

CLAUDIO ESCOTO L.
Abogado Asociado IICA CIRA.
Director del Seminario.

Bogotá, diciembre de 1.964

PROGRAMA GENERAL DEL SEMINARIO

Lunes 9

9:30 a. m. Registro de Participantes y Observadores

4:30 p. m. Sesión Inaugural

- Palabras de bienvenida del Doctor Juan José Palacios, Ministro de Agricultura y Cría de Venezuela

- Palabras del Sr. Ildegar Pérez Segnini, Gobernador del Estado Aragua, Venezuela

- Palabras del Doctor Claudio Escoto Director del Seminario

- Palabras del Doctor Wenceslao Mantilla, Presidente del Instituto Agrario Nacional de Venezuela

6:30 p. m. - Recepción ofrecida por el Señor Ministro de Agricultura y Cría a los participantes y observadores del Seminario

Martes 10

8:30 a. m. Primera Sesión Plenaria

Ponencia: Programación y Administración de la Reforma Agraria a Nivel Nacional, Venezuela

Comentarista:

Doctor Pedro Alibert
Economista, ILCA-CIRA

10:30 a. m. Receso

10:45 a. m. Segunda Sesión Plenaria

Ponencia: La Reforma Agraria en Bolivia. Su programación nacional.

Ponente: Doctor Alipio Valencia Vega
Presidente del Consejo
Nacional de Reforma Agraria
de Bolivia

Comentarista:

Ing. Lander Pacora
Subdirector de la Oficina
Nacional de Reforma Agraria
del Perú

12:45 p. m. Receso

3:00 p. m. Tercera Sesión Plenaria

Ponencia: Programación y Administración
de la Reforma Agraria a
Nivel Regional

Ponente: Ing. José Garrido Rojas
Secretario General del
Consejo Superior de Fomento
Agropecuario - Chile

Comentarista:

Doctor Santiago Rueda Reyes
Jefe del Departamento de
Estudios Económicos del
INCORA - Colombia

4:30 p. m. Receso

4:45 p. m. Cuarta Sesión Plenaria

Ponencia: La Planificación en la
Reforma Agraria

Ponente: Doctor Oscar Arnal Núñez
Coordinador del Departamento
de Programación Agropecuaria
de Cordiplán - Venezuela

Comentarista:

Doctor J. R. Acosta Cazaubón
Profesor de Derecho Agrario,
Universidad Central de
Venezuela

Miércoles 11

8:30 a. m. Quinta Sesión Plenaria

Ponencia: Algunas interrogantes sobre la Formulación de la Planeación Nacional de la Reforma Agraria

Ponente: Doctor Enrique Peñalosa
Gerente General del INCORA
Colombia

Comentarista:

Ing. Joaquín Leiva Fonseca
Jefe del Departamento Técnico
de la Corporación de la
Reforma Agraria - Chile

10:45 a. m. Sexta Sesión Plenaria

Ponencia: Programación y Administración de la Reforma Agraria a Nivel Regional

Ponente: Doctor Antonio J. Posada
Asesor Técnico de la
Corporación del Valle del Cauca
Colombia

Comentarista:

Sr. Shaul Regew
Jefe del Equipo Agrícola de la
Misión de Israel en Venezuela

12:45 p. m. Receso

3:00 p. m. Séptima Sesión Plenaria

Ponencia: Programación y Administración de la Reforma Agraria a Nivel de Proyecto

Ponente: Ing. César Fuentes
Director del Proyecto de la
Sierra Central - Perú

Comentarista:

Doctor Carlos Sánchez Ramos
Jefe Departamento Organización Campesina
INCORA - Colombia

4:30 p. m. Receso

4:45 p. m. Octava Sesión Plenaria

Ponencia: Las Organizaciones Campesinas dentro de un Proceso de Reforma Agraria

Expositor: Armando R. González P.
Presidente de la Federación Campesina de Venezuela

Jueves 12

8:30 a. m. Visita al Centro de Investigaciones Agronómicas, Maracay. Explicación por los Directores del Centro.

10:45 a. m. Visita al "Servicio SHELL para el Agricultor", Cagua.

1:00 p. m. Almuerzo ofrecido por el "Servicio SHELL para el Agricultor"

3:00 p. m. Visita al Asentamiento Campesino "El Cortijo", en Villa del Cura.

8:00 p. m. Cocktail ofrecido por la Asociación Nacional de Cultivadores de Algodón.

Viernes 13

8:30 a. m. Novena Sesión Plenaria

Ponencia: Proyecto de Colonización dirigida

Ponente: Gustavo Artunduaga Paredes
Director Proyecto Caquetá No. 1 - Colombia

Comentarista:

Ing. José Luis Méndez Arocha
Coordinador del Sistema de Riego Cojedes -Sarare, Región de las Majaguas - Venezuela

Comentarista:

Ing. Guillermo Crespo
Jefe del Departamento
Agropecuario y Colonización
del CBF - BID - Bolivia

10:30 a. m. Receso

10:45 a. m. Décima Sesión Plenaria

Ponencia: Estado actual de la Programación y Administración de la Reforma Agraria en el Perú

Expositor: Doctor Enrique Torres Llosa
Director General de la Oficina
Nacional de Reforma Agraria del
Perú

12:45 p. m. Receso

3:00 p. m. Décima Primera Sesión Plenaria

Ponencia: La Necesidad de la Planificación en la Reforma Agraria

Expositor: Doctor Arnaldo Ron Pedrique
Jefe de la Oficina de Planificación
Agrícola del Ministerio de
Agricultura y Cría
Venezuela

4:30 p. m. Receso

4:45 p. m. Décima Segunda Sesión Plenaria

Ponencia: La Planificación del Crédito dentro de la Reforma Agraria

Ponente: Doctor Ciro Mujica
Gerente de Crédito Agrario
del Banco Agrícola y
Pecuario - Venezuela

Comentarista:

Ec. José R. Carvajal E.
Jefe de Estudios Agrícolas
Consejo Zuliano de Planificación,
Conzuplan -Venezuela

6:30 p. m. Cocktail ofrecido por el Banco Agrícola y Pecuario.

Sábado 14

8:30 a. m. Visita al Asentamiento Campesino "La Julia".

Expositor: Doctora Carola Ravell, Coordinadora del Sector de Desarrollo Comunal de CORDIPLAN, Venezuela, sobre el tema "La Planificación de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural".

12:00 a. m. Visita a la Escuela Práctica de Agricultura, donde el I.A.N. ofrece un almuerzo criollo.

Domingo 15

9:00 a. m. Visita a centros poblados trabajados por Vivienda Rural.

Gira turística alrededor del lago de Valencia

12:00 a. m. Libre

Lunes 16

8:30 a. m. Sesiones de grupos de trabajo

Grupo 1 - Discusión sobre el Tema "Programación y Administración de la Reforma Agraria a Nivel Nacional"

Grupo 2 - Discusión sobre el Tema "Programación y Administración de la Reforma Agraria a Nivel Regional"

Grupo 3 - Discusión sobre los Temas: "Programación y Administración de la Reforma Agraria a Nivel de Proyecto Específico y Planes de Colonización"

10:30 a. m. Receso

10:45 a. m. Continuación de las Sesiones de los grupos de trabajo

12:45 p. m. Receso

3:00 p. m. Continuación de las Sesiones de los grupos de trabajo

4:30 p. m. Receso

4:45 p. m. Continuación de las Sesiones de los grupos de trabajo

Martes 17

8:30 a. m. Décima Tercera Sesión Plenaria

Presentación y Discusión del Informe del Grupo 1.- Resoluciones

10:30 a. m. Receso

10:45 a. m. Décima Cuarta Sesión Plenaria

Tema: La Reforma Agraria y la Educación

Expositor: Doctor Luis Beltrán Prieto Figueroa, Presidente del Congreso Nacional de Venezuela

3:00 p. m. Décima Quinta Sesión Plenaria

Presentación y Discusión del Informe del Grupo 2.- Resoluciones.

4:45 p. m. Receso

5:00 p. m. Décima Sexta Sesión Plenaria

Presentación y Discusión del Informe del Grupo 3. - Resoluciones.

Miércoles 18

9:00 a. m. Décima Séptima Sesión Plenaria

Ponencia: Los Sistemas de Comunicación en el Proceso de Reforma Agraria

Expositores: Luis Ramiro Beltrán y Rodrigo Peña A. Técnicos en Comunicación IICA - AID

13:45 p. m. Receso

3:00 p. m. Sesión de Clausura

a) Palabras del Lic. Claudio Escoto, Director del Seminario.

b) Palabras del Ing. Enrique Blair, Director Regional de la Zona Andina del ILCA.

c) Palabras de agradecimiento por el Delegado de Bolivia, Doctor Alipio Valencia V.

d) Palabras del Doctor Wenceslao Mantilla, Presidente del Instituto Agrario Nacional.

e) Distribución del Informe Preliminar del Seminario.

8:00 p. m. Recepción del Señor Gobernador del Estado de Aragua, a participantes y observadores.

1.- PALABRAS DE BIENVENIDA POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO DE ARAGUA, Dr. ILDEGAR PEREZ SEGNINI

Autoridades, Federaciones Campesinas, Distinguidos Asambleístas.

Este es uno de los seminarios de mayor importancia que se hayan realizado en los últimos meses en nuestro país.

El Estado Aragua siente que ha sido una distinción especial de la Organización de Estados Americanos a través de sus organismos específicos, el que se haya elegido a nuestra ciudad capital como sede del mismo.

Por ello deseamos aprovechar al máximo la oportunidad que se nos brinda para conocer más a fondo este problema de significativa importancia para nosotros y de provecho para todos. Quienes participan en estas discusiones seguramente habrán de recordarlas, porque aquí se tocarán temas nuevos dentro de la problemática agraria y además porque van a tener oportunidad de conocer una zona que presenta características especiales dentro del problema venezolano.

Nosotros sostenemos que el Estado Aragua es la excepción de la regla. Nuestra ley afirma en su Artículo 1º que la Reforma está dirigida a sustituir el sistema latifundista por un sistema justo de propiedad. En los valles de Aragua, el problema agrario existe con carácter de gravedad sin embargo no existe el latifundio. Lo que pone de manifiesto que el problema puede existir en sus más agudas características sin que exista este elemento.

Nuestra experiencia es muy importante porque acusa realizaciones eminentemente positivas y también revela fallas fundamentales que es necesario corregir. Nuestro proceso agrario se mueve en función de un generador fundamental: la presión campesina. Para que el proceso se inicie, es necesario que la presión campesina a través de la solicitud de dotación se haga presente. Debemos analizar en este seminario si esta presión obedece a realidades inobjetables o si, por el contrario, esta presión en cierto modo puede ser artificial.

Debemos conversar a fondo sobre la programación de actividades dentro de este proceso. Si estamos ajustándonos a nuestros requerimientos cuando procedemos enteramente en función de las singularidades de cada problema agrario. Si necesitamos dar marcha atrás para empezar por hacer propietarios a quienes ya poseen la tierra en calidad de arrendatarios o bien si debemos comenzar por los campesinos que ya tuvieron tierra y que hoy rumian sus problemas de desposeídos en espera de una solución preeminente.

Al lado de estos temas que yo considero de urgencia en la formulación de un programa, es necesario analizar otros que llevan mucho tiempo de discusión pero que

siguen teniendo vigencia o si en función de algunas teorías debe proscribirse o ajustarse a un programa mixto que contemple ambas posibilidades.

Es necesaria la formulación de una política adecuada para solucionar el viejo problema de la vivienda, en mérito a su conveniencia de que sea en la propia parcela o agrupadas en centros poblados. Igualmente deberemos confrontar las ventajas y desventajas de los sistemas de explotación individuales y colectivos, revisando las recientes experiencias de aquellos países del Medio Oriente que han logrado combinar ambos sistemas.

Aquí en Aragua tendrán oportunidad de observar buenos logros como es el caso de Santa Rita que hace 5 años constituía una de las más acusadas formas de latifundio. Una propiedad de 700 hectáreas. Dueños ausentistas que las mantenían incultas o arrendaban parte de ellas a medianeros. En 5 años se ha transformado. Hoy en manos de los campesinos es una propiedad moderna con 300 familias que han construido sus propias viviendas y han logrado transformarla en una zona productiva. También tenemos casos negativos como La Morita que no responde a las inversiones que allí se han hecho.

Bienvenidos al Estado de Aragua ! Esperamos que cuando regresen a sus casas, nuestro paisaje y nuestra gente constituyan el más grato de sus recuerdos.

2. - DISCURSO DEL DIRECTOR DEL SEMINARIO, LIC. CLAUDIO ESCOTO.

Autoridades, Señoras y Señores Miembros del Cuerpo Diplomático.

Los países de América Latina están empeñados en una serie de luchas tendientes a lograr el afianzamiento de sus instituciones democráticas y alcanzar un verdadero desarrollo económico y social.

Dentro de esas luchas ocupa puesto principal la Reforma Agraria. Algunos de nuestros países, así como ciertos organismos internacionales que actúan en la región, han realizado seminarios, mesas redondas, symposiums, cursos de capacitación, etc., tratando de hacer conciencia sobre la necesidad de ejecutar programas de Reforma Agraria, en donde a la fecha este proceso no se ha puesto en marcha, o con el objeto de revisar los programas que se han ejecutado o están en plena actividad.

Hoy iniciamos en Venezuela, país que ha venido disputando, dentro del ámbito latinoamericano, el liderazgo de lo que debe ser una Reforma Agraria integral, encauzada dentro de normas jurídicas, iniciamos digo, este Seminario como una de las actividades del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, el cual administra el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, seminario que ha sido organizado por la dirección de la Zona Andina y el Centro Interamericano de Reforma Agraria, que tiene su sede en Bogotá, contando con la más amplia colaboración del Gobierno Venezolano, el cual no ha escatimado esfuerzos para que se obtengan los mejores resultados en estas deliberaciones. Quiero dejar pues constancia, en nombre del IICA - CIRA del reconocimiento que le debemos especialmente al Ministerio de Agricultura y Cría, al Instituto Agrario Nacional, al Banco Agrícola y Pecuario y a la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. Así mismo, mis agradecimientos a la prensa, la radio y la televisión, que una vez más han puesto de manifiesto su alto espíritu de cooperación.

El tema de este evento internacional es la Programación y Administración de la Reforma Agraria en los niveles Nacional, Regional y de Proyecto Específico. Hemos creído que la Reforma Agraria para los propósitos del desarrollo económico y social de los países no debe ser solo un tema de especulación filosófica, sino de realizaciones, de cambio efectivo de las estructuras agrarias, de puesto de lucha contra los intereses creados, de enfrentamiento a situaciones reales, de apoyo decidido a las masas campesinas, de estudio de los factores de la producción, de posibilidades de mercado para los productos agrícolas, de poner en ejecución un crédito barato y oportuno, de garantizar precios mínimos a los productos de la tierra, de encauzar o de tratar de buscar las formulas más convenientes para elevar la productividad en los campos y, básicamente, de hacer una mejor distribución de esa riqueza entre las personas que participan en su producción.

Para alcanzar todo esto, se hace necesario el aporte de la experiencia de los hombres que han venido laborando en las diferentes fases de lo que es una Reforma Agraria.

Tomando en cuenta esas circunstancias, los organizadores de este Seminario hemos invitado a un grupo selecto de personas de distintos países que han participado o están colaborando en la planeación y administración de programas de Reforma Agraria, ya en ámbito nacional, dentro de una determinada región, o bien circunscritas esas actividades a un proyecto específico, seguros de que en esa forma tendremos, dentro de estas deliberaciones, además del aporte de los conocimientos teóricos, el valioso bagaje de sus experiencias.

De este aporte de experiencias, de este confrontar de realidades, que da proficuo contenido al debate doctrinario, es nuestra esperanza que, los países de América Latina obtengan positivos beneficios en lo que corresponde a seguir adelante en la lucha por elevar el nivel de vida de las clases campesinas, razón de ser de la Reforma Agraria.

Quienes están al frente de los Organismos de Reforma Agraria, saben de la serie de problemas y dificultades a que constantemente tienen que enfrentarse cuando planean y luego tratan de poner en ejecución los programas de Reforma Agraria.

Dentro de esa gama de problemas u obstáculos los hay de falta de información de los recursos naturales y humanos, de carestía de personal técnico, de insuficientes medios económicos, de disposiciones legales anacrónicas, de instituciones poco eficientes, de niveles culturales bajos y otros más. Pero uno de los mayores obstáculos al desarrollo de este proceso, lo constituyen los latifundistas, señores de la tierra; dueños de las grandes empresas industriales, usufructuarios del poder económico y político, quienes con el objeto de no perder su hegemonía de siglos, usan toda clase de métodos para impedir la marcha de la Reforma Agraria.

Creo que estará muy bien empleado el tiempo que nos absorberán estas deliberaciones y compensado el esfuerzo que todos y cada uno de ustedes ha hecho al comparecer a esta cita, abandonando sus importantes labores cotidianas, con privación del calor hogareño, si logramos encontrar principios y métodos que permitan, con las debidas adaptaciones a los niveles nacional, regional y local, de cada país, mejorar:

a) Los procedimientos a seguir a la hora de programar y administrar la Reforma Agraria.

b) Coordinar los planes de colonización que las necesidades y la técnica aconsejen dentro del proceso de la Reforma Agraria.

c) Fomentar el intercambio de experiencias entre los funcionarios, técnicos y administrativos de los diferentes organismos encargados de la Reforma Agraria.

d) Formar un frente común para enfrentar a los grandes intereses, representados por los latifundistas, que pretenden obstaculizar la marcha de la Reforma Agraria.

e) Fortalecer o crear conciencia de la necesidad e importancia de la Reforma Agraria dentro de las masas campesinas, para que respalden a los organismos y funcionarios a cuyo cuidado está su planeación y ejecución.

Que las luchas libradas por el pueblo de Venezuela, tendientes a estabilizar la democracia en este país, unidas a la hospitalidad y franqueza que le son características, nos sirvan de inspiración en nuestras mesas de trabajo.

Iniciemos pues, estos diálogos con ánimo sereno, puesta la mirada en el porvenir de nuestras patrias, con la firme convicción de conseguir, a través de los cauces legales, mediante procedimientos pacíficos, las mejores fórmulas para planear y desarrollar una Reforma Agraria integral, que garantice el que en tierras de América brille permanentemente el sol de la Justicia Social.

3. - PALABRAS DEL PRESIDENTE DEL INSTITUTO AGRARIO NACIONAL DE VENEZUELA, Dr. WENCESLAO MANTILLA.

Autoridades, Señoras y Señores.

Por mandato generoso me corresponde dar a ustedes, señores delegados, la mas cordial bienvenida a la Venezuela de hoy.

El evento que hoy se inicia y que tiene por objeto analizar la Reforma Agraria desde el punto de vista de su administración, reviste singular importancia.

Por nuestra América, la América del indio y del mestizo, la Reforma Agraria es algo mas que un simple proceso de transformación. El tiempo, como dimensión, constituye un reto a un mundo grávido de problemas y necesitado de soluciones que permitan al hombre, medida o patrón fundamental, volver los ojos hacia sí mismo; pensar en su superación cultural, pensar en su vida ciudadana.

Este reto que nuestro tiempo nos lanza a la cara tiene especial valor para países que, como los nuestros, adolecen y sufren de las enfermedades del subdesarrollo y del atraso en una serie de renglones; dándose el caso de que por una parte marchamos aceleradamente y, por la otra, en forma demasiado lenta.

Frente a este compromiso los hombres que hoy tienen la responsabilidad de dar una respuesta no lo pueden hacer en el plano de lo simplemente teórico o de lo especulativo; es necesario dar una respuesta concreta que ponga en evidencia ante la generación actual que el legado de ayer tiene vigencia para hacer un mundo de justicia social que aspira y quiere la paz para el logro mejor: rescatar al hombre de la miseria, de la ignorancia, del atraso.

Permítanme señores, que ahora me refiera un poco a nuestra Venezuela.

Rescatada ayer no mas de nuestra dignidad ciudadana, los gobiernos constitucionales que han regido el destino de la Patria así como todos los sectores que conforman la vida nacional, se dieron a la tarea, considerada como fundamental, de dar vigencia histórica a la Reforma Agraria Venezolana, una Reforma Agraria para nosotros de hondo contenido social y de rescate de nuestro campesino tantas veces engañado y no pocas veces traicionado como todos los campesinos de América Latina. Es una Reforma Agraria hecha a la venezolana sin paredón, sin persecuciones; una Reforma Agraria dentro del marco de la Ley que sigue la doctrina de nuestro Libertador en el Decreto de Chuquisaca de 1825 en el cual estableció la función social de la tierra.

No se concibe en nuestro país la Reforma Agraria como una dádiva gubernamental y de ahí la importancia que se le ha asignado dentro de la Ley y en la práctica a las organizaciones campesinas; pues no es posible que se realice ninguna obra positiva y durarera sin el hálito vital del pueblo que como dijo nuestro gran novelista Gallegos, ama, sufre y espera.

Este Seminario que hoy se realiza en esta capital de los valles de Aragua, dejará para nosotros no el recuerdo de un encuentro internacional más sino, estamos seguros de ello, honda enseñanza, pues podemos contrastar experiencias, superar errores y dar rumbo seguro a un hecho del cual nuestros pueblos esperan tanto.

Séame permitido insistir, en nombre del Sr. Presidente de la República, Doctor Raúl Leoni, en lo bienvenidos que sois en la tierra de Bolívar y formular votos porque vuestra permanencia os sea grata y fructífera.

4. - DISCURSO PRONUNCIADO POR EL Dr. JUAN JOSE PALACIOS, MINISTRO DE AGRICULTURA Y CRIA DE VENEZUELA

Señores Delegados, Observadores e Invitados
Al Seminario sobre Programación y Administración de
Reforma Agraria.

Vengo ante ustedes, en esta señalada ocasión, a cumplir un grato deber y una honrosa misión. En primer término a expresarles el saludo esperanzado del pueblo venezolano y la calurosa bienvenida del ciudadano Presidente de la República, Dr. Raúl Leoni, quien por mi intermedio les envía el mas cordial mensaje de confraternidad americanista, con el pensamiento de que esta conjunción de preocupaciones y de esfuerzos constructivos, que significa el Seminario que hoy iniciamos, corresponda en sus propósitos y resultados a los anhelos fundamentales de nuestros pueblos.

Desde aquel día esencial, 5 de marzo de 1960, en que entró en vigencia la Ley de Reforma Agraria, iniciadora de las verdaderas y efectivas ejecuciones para la satisfacción de los anhelos del pueblo venezolano, es mucho cuanto en el campo de esas reivindicaciones ha podido adelantar el Gobierno Nacional, cuya política no ha tenido otra finalidad que la de estructurar en su esencia y destino, una obra sincera y positiva, cumplidora del objeto patriótico que fue base fundamental de dicha Ley, o sea la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema tradicional latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra.

En esta importantísima experiencia, el Gobierno Nacional no ha omitido esfuerzos, siempre con la mejor buena fe, para cumplir a cabalidad esa misión. A través de su órgano calificado, el Ministerio de Agricultura y Cría, ha realizado un tremendo esfuerzo para convertirse en un instrumento de alta eficacia al servicio, sin excepción, de todos los venezolanos dedicados al trabajo de la producción y en función de las exigencias impuestas por la realización de una Reforma Agraria integral y el fomento agropecuario de Venezuela, que permitirá al país alcanzar la meta de un verdadero y estable desarrollo.

El Ministerio de Agricultura y Cría, para la realización de tan elevados fines, ha venido dando un gran impulso a los servicios de extensión agropecuaria a fin de lograr el aumento y mejoramiento de la producción y la elevación de los niveles de vida de la población rural, secularmente olvidada por quienes tenían el deber de velar por su especial destino. Sus preocupaciones primordiales en esta materia, se ven traducidas hoy en un avance fecundo y real, advertido sin dificultades por la población venezolana y por la existencia ya de una efectiva mística de servicio social y de un concepto en los funcionarios, resultante del espíritu apostólico correspondiente a la nobleza de su misión y al contenido patriótico de sus ideales.

En la satisfacción de ese gran anhelo de los venezolanos, las actividades desarrolladas hasta hace poco, significaron para el Despacho a mi cargo, una verdadera e interesante toma de conciencia con la cual pudo llegarse al conocimiento de las causas y de las soluciones adecuadas.

Hoy, a través de los trabajos incesantes de las investigaciones agropecuarias, de los servicios de Sanidad y Asistencia Animal, del Plan de Fomento Pecuario de la vialidad rural, del Instituto Agrario Nacional, del Banco Agrícola y Pecuario y demás Organismos y Servicios dependientes de dichos Ministerios, podemos contemplar con orgullo, cómo Venezuela ocupa un lugar muy señalado entre los países preocupados por los problemas de la Reforma Agraria, que han logrado alcanzar metas seguras en el camino redentor de esas angustias populares.

Con patriótica satisfacción comprobamos los efectivos y alentadores progresos de la acción gubernamental y la sincera devosión con que los sectores comprendidos en ella, expresan su confianza en su labor bienhechora. Mucho se ha hecho en la realización de ese Programa. Sus resultados hasta hoy reafirman la fe en sus planteamientos y proyecciones. Aunque sabemos que nuestra Reforma ha carecido de planes perfectos, de la indispensable coordinación entre los Organismos directamente responsables de su ejecución y que ha tenido fallas de índole diversa, propias de todo lo que comienza, estamos conscientes de esas dificultades y tropiezos, pero también de sus causas y la forma de remediarlas e impedirlas.

Por tales razones, procederemos ahora con plena conciencia convencidos de que en esa etapa inicial de la Reforma, fatalmente debían de darse pasos equivocados y errores de estimación, nacidos casi siempre del entusiasta y precipitado empleo por la ejecución de la noble tarea reformista y en otros casos como consecuencia de la tremenda presión campesina. Proseguiremos con fe y sin desmayos en la lucha emprendida. Y una una de las pruebas evidentes de nuestras preocupaciones comunes es la celebración de este Seminario sobre Programación y Administración de Reforma Agraria en cual, al recoger y comparar técnicas y experiencias, seguramente se producirán conclusiones de positivo progreso para el seguro y eficaz alcance de sus propósitos socio-económicos.

Ciudadanos participantes de este Seminario:

Acabo de iniciarme por honrosa designación del Ciudadano Presidente de la República, en las labores de Ministro de Agricultura y Cria. Soy un hombre que en gran parte de su vida ha tenido que ver directamente y constantemente con las actividades agro pecuarias. Esta razón y la obligante de mis deberes patrióticos, me ponen decididamente al servicio de todas las soluciones para el bien y el progreso de la República. Por eso siempre me he preocupado por los problemas que puedan impedir su mejor desarrollo, creo oportuno señalar que las profundas modificaciones estructurales e institucionales requeridas en nuestros países para lograr la incorporación de la población rural en la vida social económica y política de la Nación, necesitan de un instrumento legal donde la intervención del Estado se justifique en función social.

Para nuestra Ley no hay diferencias entre campesinos y empresarios cuando el

hombre que trabaja la tierra está cumpliendo con la función social de la propiedad rural, porque ambos ejercen un derecho que el Estado reconoce y garantiza. Al mismo tiempo el Estado protege preferentemente aquel productor, pequeño o mediano propietario, que carece de recursos para explotar eficientemente la tierra con la cual ha sido dotado. Gran valor tiene una definición de esta naturaleza para el estímulo y confianza de quienes están dedicando sus esfuerzos a la noble labor de producir el alimento y la materia prima que requiere nuestra población.

No debe haber lugar a dudas en la aplicación de una Ley de Reforma Agraria así concebida, ni motivos de fricciones entre clases sociales de la colectividad productora porque los alcances de esa Ley persiguen el bien común. En este demás problemas, recibirán ustedes nuestra comprensión y consideración más amplias y estamos seguros de que en sus conclusiones quedará fielmente reflejado el espíritu que a todos nos anima en la superación de nuestros problemas mediante la suma de los esfuerzos de todos en favor de nuestro propio bienestar social y económico. En este camino y en el de la interpretación fiel de la voluntad del Gobierno Nacional y de las sentidas aspiraciones de mi pueblo, me encontrarán ustedes en todo momento, dispuesto a dar la más leal y completa colaboración.

Señores:

Al declarar inauguradas las reuniones de este Seminario, en nombre del Ciudadano Presidente de la República y en el mío propio, les deseo las mayores satisfacciones y formulo votos por el éxito cabal de sus deliberaciones y trabajos que, indiscutiblemente, habrán de tener fecundas repercusiones en la vida y desarrollo de nuestros pueblos.

conclusiones y recomendaciones

" PROGRAMACION Y ADMINISTRACION DE LA REFORMA AGRARIA A NIVEL NACIONAL

GRUPO No. 1

CONCLUSIONES

1.- Es incuestionable la vinculación existente entre los defectos de las estructuras agrarias, particularmente la correspondiente a la tenencia y uso de la tierra, y el estado de subdesarrollo económico y social que padecen, en mayor o menor grado, todos los países de América Latina.

2.- Igualmente, es incuestionable que el desarrollo económico y social no es suceptible de producirse por simple evolución y dentro del llamado libre juego de las fuerzas económicas y de los grupos de presión, sino que requiere de la acción conjunta y coordinada del Estado y del sector privado, para el logro de metas definidas y en plazos preestablecidos, lo cual determina la necesidad de la planeación democrática del desarrollo

3.- Admitida la vinculación entre los defectos de la estructura agraria y el subdesarrollo, asi como la ineludible necesidad de la planeación democrática para el logro de mejores condiciones de vida, queda por establecer en primer término el contenido y alcances de una política de reforma agraria.

4.- La reforma agraria tiene por objeto la transformación de la estructura agraria de un país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación mediante la substitución del complejo latifundio-minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del

campo a fin de que la tierra constituya para quien la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento del progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.

5.- El concepto anotado corresponde al debe ser de una reforma agraria integral, toda vez que la sola redistribución de la tierra tendría efectos limitados y en algunos casos podría determinar nuevos y tal vez insuperables obstáculos para la instauración de una estructura de tenencia de la tierra acorde con las exigencias que debe satisfacer la agricultura dentro de una política de desarrollo económico y social.

No obstante, en determinadas circunstancias, tales como cuando prevalecen a nivel nacional, regional o local condiciones de tenencia y trabajo de la tierra contrarias a la dignidad de la persona humana y atentatorias contra la libertad y la plena integración de la población campesina a la vida política del país, la sola eliminación de tales condiciones de servidumbre mediante la redistribución de la propiedad es capaz de constituír un elemento decisivo para el mantenimiento de la paz social, requisito indispensable para el logro del desarrollo económico y la estabilidad política en una sociedad democrática. En todo caso, en la medida que lo permitan en cada país las disponibilidades de recursos humanos y financieros, las acciones de redistribución de la propiedad rural y de eliminación por esta vía de las formas o sistemas antisociales de tenencia y uso de la tierra deben ir acompañados de la asistencia integral a los beneficiarios de las adjudicaciones.

En definitiva la reforma agraria no debe resolver únicamente una situación de injusticia social; pero tiene que resolver las situaciones de injusticia social. El fomento agrícola está ligado al desarrollo económico general de la Nación; pero también lo está, y en un plano superior, la eliminación de las situaciones de injusticia social.

Es precisamente en los países poco desarrollados, que no tienen una diversificación económica conveniente y en los que el crecimiento demográfico sobrepasa al incremento de la producción agrícola, donde se deja sentir con mayor intensidad los efectos de un inadecuado régimen de tenencia de la tierra y por lo tanto es donde tendrán mayor trascendencia los cambios ocasionados por la reforma agraria.

6 - En cuanto se refiere a la tenencia de la tierra y a la consecución más inmediata de una justa distribución del ingreso agrícola, la reforma agraria debe considerar junto con las acciones de redistribución de la propiedad, el establecimiento de normas adecuadas para la redacción de contratos de arrendamiento, aparcería, etc., así como del trabajo agrícola asalariado, mientras sea posible realizar plenamente el ideal de que quien trabaja la tierra tenga la propiedad de ella y asuma en forma individual o asociada, la función de empresario agrícola.

7 - Como base de la programación de la reforma agraria a nivel nacional deben considerarse:

a) La eliminación del complejo latifundio-minifundio, mediante la dotación de tierras, en propiedad, a la población campesina, de acuerdo con los patrones de finca familiar, multifamiliar y de empresa comunitaria o cooperativa, según las particularidades del medio físico económico y social de cada lugar.

b) La asistencia crediticia a los beneficiarios dentro de sistemas que garanticen el financiamiento necesario para trabajar en forma eficiente las tierras que han recibido en propiedad, estableciendo tasas de interés y plazos de amortización acordes con la capacidad de reembolso.

c) La prestación de servicios de asistencia técnica con el fin de aumentar la producción en beneficio, no solo de la economía del campesino, sino del desarrollo agrícola de la nación.

d) El establecimiento de servicios de asistencia social, comprendiendo como parte fundamental de ellos la organización educacional en los distintos niveles o grados de enseñanza, asi como la comunicación educativa, toda vez que ellos constituyen medios indispensables para lograr la elevación integral del poblador del campo, al que sería absurdo considerar en la sola dimensión de productor agrícola.

e) Organización de sistemas eficientes de mercadeo que aseguren la comercialización a precios justos de los productos agropecuarios.

8.- Con estas bases debe elaborarse un programa indicativo a nivel nacional, mediante la aplicación del método de aproximaciones sucesivas, de modo que se tengan metas definidas, expresadas en términos cuantitativos, acerca de las transferencias de propiedad, volumen de población directamente beneficiada, requerimientos de recursos financieros y técnicos para la ejecución de las diversas etapas del proceso, asi como un orden tentativo de prioridades en escala nacional. Es indispensable que el programa de reforma agraria tenga congruencia con las metas fijadas para el sector agrícola dentro del plan nacional de desarrollo económico y social, y que estas guarden relación con las establecidas para los demás sectores de la economía. Para la elaboración del programa nacional son suficientes las informaciones de orden macroeconómico y macrosocial disponibles en la casi totalidad de los paises de Latinoamérica, como son las cuentas nacionales y los censos generales de población y agropecuarios.

9.- Con arreglo a este programa nacional de carácter indicativo deben elaborarse programas regionales o zonales, con cifras y datos más ajustados, susceptibles de obtenerse mediante el análisis de la información disponible y su complementación por sistemas expeditivos, seguros y relativamente poco costosos, tales como, por ejemplo, la aerofogrametría y las encuestas económico sociales por el método de muestreo. Dichos programas comprenderán todos los distintos aspectos del proceso de la reforma agraria, ya señalados, o sea: la dotación de tierras, la asistencia crediticia, la asistencia técnica, la asistencia social y la organización del mercadeo de los productos agropecuarios.

10.- La dotación de tierras es sin lugar a dudas la primera y más trascendental etapa de la reforma agraria, toda vez que ella tiene origen en el propósito de eliminar los defectos existentes en la estructura de tenencia de la tierra que traban el desarrollo económico, social y político de una nación. En este aspecto tienen decisiva importancia las disposiciones legales que fijan los criterios referentes a la afectabilidad o inafectabilidad de la propiedad rural. Por lo general las mencionadas disposiciones establecen que son afectables a los fines de reforma agraria las tierras públicas, las del dominio privado del Estado, las de Municipios y las

de las corporaciones estatales o para-estatales. Con relación a la propiedad privada el criterio rector suele ser el de declarar inafectables las propiedades que se usen en armonía con el interés social, o sea aquéllas en las que a la intervención directa del propietario en su explotación se une adecuada concurrencia de los factores de la producción; tierra, capital y trabajo; siempre y cuando no se dé la circunstancia de que la concentración de la tierra en pocas manos represente obstáculo para el acceso a la propiedad, o determine la dependencia excesiva de núcleos de población rural respecto de uno o muy pocos propietarios.

Siempre que la legislación haya incorporado cabalmente estos criterios no habrá obstáculo para que la redistribución de la propiedad rural se adecue a las exigencias del desarrollo económico y social. Los obstáculos aparecen en tanto y cuando la legislación mediatiza o condiciona la afectación de tierras de propiedad privada que no están siendo usadas en armonía con el interés social, asi como cuando se pretende que el orden de prioridades que lógicamente debe existir para la afectación, y que coloca en primera instancia a las tierras baldías, abandonadas o incultas y en último lugar a las eficientemente cultivadas, deba ser aplicado al nivel nacional.

En la medida de lo posible la afectación de la propiedad rural y las dotaciones deben ser hechas de acuerdo a programas zonales de reforma agraria integral a fin de evitar la dispersión de esfuerzos y el recargo de costos que lleva consigo la apertura de excesivo número de frentes de actividad. Siendo esta la norma general, conviene considerar como excepción la eliminación de situaciones de servidumbre determinadas por formas antisociales de tenencia de la tierra, asi como el caso de agricultores establecidos en condición de arrendatarios, aparceros u otras modalidades análogas, en los que no sería justificado postergar su conversión en propietarios de la tierra que trabajan.

11.- La elaboración de un plan de afectaciones requiere de la información catastral, la misma que es útil también para el establecimiento de un adecuado régimen tributario. Sin embargo, ante la urgencia de llevar adelante a corto plazo las acciones de redistribución de la propiedad, es preciso considerar la aplicación de métodos expeditivos y poco costosos de levantamientos catastrales, recurriendo a la aerofotogrametría complementada con toda clase de informaciones disponibles.

Igualmente, las disposiciones legales deben guardar relación con la dinámica de un proceso de reforma agraria, a fin de dar la debida agilidad al trámite de titulación y registro del nuevo régimen de tenencia.

12.- Los patrones de tenencia deberán ajustarse a las características físicas y económicas de cada lugar, asi como la idiosincrasia del correspondiente grupo de población En los casos en que por escasez de tierras en relación con la población asentada en la zona haya que recurrir al establecimiento o consolidación de unidades subfamiliares, debe facilitarse las traslaciones de dominio entre los adjudicatarios a fin de que se constituyan explotaciones económicamente suficientes para el sostenimiento familiar. En todo caso en que exista fragmentación de las explotaciones el plan de adjudicaciones debe considerar la concentración parcelaria.

13.- En principio todas las adjudicaciones deberán corresponder a tierras económicamente explotables. Debe entenderse que en paises cuya área agrícolamente aprovechable es restringida en relación con la población rural, y en los que al mismo tiempo existen posibilidades de extender la frontera agrícola, la colonización de nuevas tierras es complemento indispensable de la reforma agraria pero no sustituto de la redistribución de la propiedad.

14.- Los planes de redistribución de la propiedad deben estar coordinados con los programas de vialidad rural, de obras hidráulicas, de vivienda rural y de dotación de las infraestructuras indispensables para el racional aprovechamiento de la tierra y los demás recursos naturales renovables. Siempre que ello sea posible la ejecución de tales obras debe hacerse simultáneamente con el plan de redistribución y con el asentamiento de los beneficiarios, procurando darles trabajo en ellas, cuando así no se estorbe el desarrollo de las labores agrícolas en las propias unidades o parcelas. Es conveniente, también considerar la posibilidad de ejecutar parte apreciable de las obras por el sistema de ayuda mutua entre los beneficiarios, proporcionando el Estado sólo los materiales, máquinas y dirección técnica.

15.- Constituye obligación ineludible del Estado organizar sistemas crediticios que garanticen a los beneficiarios directos de la reforma agraria, la asistencia financiera que necesitan para trabajar eficientemente y en su provecho, la tierra que han recibido, adquiriendo así su libertad de contratación como vendedores de sus cosechas y como compradores en el comercio. Como las necesidades de crédito de los beneficiarios son cuantiosas y presentan características especiales, es recomendable la adopción de medidas que garantizando debidamente los intereses de los beneficiarios, favorezcan la movilización hacia ese sector de recursos de la banca privada, tales como: tasas diferenciales de encaje, facilidades extraordinarias de redescuento, otorgamiento de garantías subsidiarias, subsidios para cubrir diferencias en las tasas de intereses, etc.

Para que llenen adecuadamente su cometido los servicios de crédito deben ajustarse a los principios y prácticas del crédito dirigido, adoptando la modalidad denominada crédito supervisado, cuando asi lo exijan las condiciones de los adjudicatarios.

Es indispensable que los programas de crédito estén coordinados con los de adjudicación de tierras y asentamiento de los beneficiarios.

16.- La asistencia técnica es complemento de los planes de redistribución de la propiedad, a fin de salvar el estado de impreparación que presentan los núcleos de población rural, como consecuencia del abandono en que han estado por generaciones. Este tipo de asistencia debe organizarse sobre la base de planes de investigación agrícola y del establecimiento de un sistema de agencias de extensión ubicadas en las zonas de reforma agraria.

En cuanto respecta a la mecanización es preciso considerar que la introducción de máquinas para el trabajo agrícola debe hacerse con mucha cautela, sobre todo cuando no va dirigida a complementar la mano de obra sino a sustituirla. La tecnología de la mecanización se ha originado en los paises desarrollados en respuesta a situaciones económicas distintas de las prevalecientes en Latinoamérica, dado que en aquellos la mano de obra es escasa y el

capital factor relativamente abundante, mientras que entre nosotros ocurre exactamente lo contrario. El desplazamiento de mano de obra por la mecanización en la agricultura se justificaría sólo en el caso de que los trabajadores excedentes puedan ser absorbidos por la industria u otros sectores de la economía en condiciones ventajosas.

17.- Al mismo tiempo que la asistencia técnica debe el Estado organizar los servicios de asistencia social, comprendiendo en ellos las facilidades de salud pública, educación y organización de la comunidad. En lo que respecta a la educación es indispensable señalar la urgente necesidad de revisar los planes y programas vigentes a fin de adecuarlos a las exigencias de una formación para el desarrollo. Es preciso así mismo señalar la conveniencia del establecimiento en el medio rural no sólo de escuelas de preparación agropecuaria sino de centros de formación industrial, tanto para satisfacer la demanda que por esta clase de trabajo se presentará en el campo por acción de una reforma agraria integrada al proceso de industrialización como para preparar adecuadamente a los jóvenes que tendrán que desplazarse hacia las ciudades como conseciencia del crecimiento demográfico y del progresivo avance de la agricultura.

18.- El logro de ingresos más elevados que es una de las metas de la reforma y que constituye incentivo para la participación plena del hombre en el desarrollo de este proceso, suele encontrarse frente a un punto de estrangulamiento como consecuencia de la desorganización del mercadeo agrícola, que caracteriza a nuestros paises. Este es un problema complejo que debe encararse en el ámbito de la economía general de la nación, y que en algunos aspectos sustanciales exige de una coordinación en el plano internacional.

La comercialización de productos agropecuarios deberá programarse teniendo en cuenta los siguientes conceptos:

a) Orientar la producción hacia aquellos renglones que son deficitarios en el país, considerando oportunamente y en su justa medida las exigencias derivadas del establecimiento de un mercado común Latinoamericano..

b) Adoptar una política eficaz de precios mínimos garantizados que aseguren al productor una justa redistribución.

c) El establecimiento en escala nacional de servicios de transporte y almacenamiento de los productos, así como de facilidades para su transformación industrial en las mismas zonas productoras.

d) Fomentar la creación de cooperativas de mercadeo y de consumo, que integradas en organizaciones de segundo grado aprovechen al máximo de las economías de escala.

19.- Siendo la reforma agraria un proceso integral es obvio que la responsabilidad de su ejecución debe ser compartida por los distintos órganos de administración del Estado.

XXX

La responsabilidad política principal debe corresponder al Ministerio de Agricultura o su equivalente que normalmente tiene a su cargo todo lo relacionado con los problemas agrícolas y agrarios del país.

Los asuntos relativos a la modificación del régimen de tenencia de la tierra y a la redistribución de la propiedad rural, por ser de índole específica deben ser encomendados a un Instituto o entidad autónoma.

El grado de autonomía de tal Instituto, así como su forma de gobierno o administración, deberán ajustarse a las leyes y al ordenamiento constitucional de cada país. Es aconsejable que el Instituto tenga como órgano superior de gobierno un Consejo o Junta Directiva en la cual estén representadas las entidades de la administración pública más directamente vinculadas al proceso de reforma agraria, mediante delegados designados por el Presidente de la República, en acuerdo con los Ministros correspondientes Deben también integrar el Consejo, representantes del banco o institución estatal de crédito agrícola, y los distintos elementos del sector privado directamente interesados en la reforma agraria, como son las instituciones representativas de los campesinos al nivel nacional En todo caso es conveniente que estén en mayoría los representantes designados por el Gobierno.

La Dirección Ejecutiva debe tener carácter unipersonal y ser ejercida preferentemente por un técnico con formación interdisciplinaria en reforma agraria, de libre nombramiento y remoción por el Consejo o por el Presidente de la República.

La autonomía del Instituto debe concretarse en la formación de su presupuesto, el nombramiento y la remoción de su personal de funcionarios y empleados, y la administración directa de sus rentas y patrimonio sin sujeción a controles previos, con la sola obligación de rendir cuentas ante el Contralor General de la República

En cuanto se refiere a la organización interna del Instituto es conveniente que ella sea descentralizada siempre y cuando la oficina central cuente con medios adecuados de evaluación y control Esta descentralización debe abarcar desde la elaboración de planes de afectación de la propiedad, que serán hechos al nivel regional o zonal, hasta la administración de los proyectos, cuya fiscalización inmediata debe ser hecha por los directores zonales, bajo la directa dependencia del Director General El personal técnico de la oficina central debe tener a su cargo la preparación de los planes nacionales, asi como la supervisión y evaluación de los programas regionales o zonales y de los proyectos específicos, cuya elaboración y administración debe corresponder al personal de cada región o zona

La administración de los programas de crédito y su financiamiento estará a cargo de una entidad bancaria del sector público, a través de una sección especializada. Debe preverse la constitución de bancos cooperativos integrados por los beneficiarios de la reforma, a los que progresivamente se vaya desplazando la administración del crédito.

Como un medio de asegurar la coordinación de los programas de reforma agraria con los planes de desarrollo general de la Nación, es necesario que el Instituto o Entidad autó-

noma esté representado tanto en la oficina sectorial de planificación agrícola como en el Consejo de desarrollo u Oficina de Coordinación y Planificación. A través de esta representación debe promoverse todos los programas complementarios requeridos por una reforma agraria integral, cuya ejecución coordinada se realizará mediante comités interministeriales que cubran las siguientes actividades principales: vialidad rural, riego y aprovechamiento de recursos hidráulicos, vivienda rural y educación.

A fin de facilitar la acción coordinada de los diferentes organismos responsables de la reforma agraria, tanto en la fase de la programación como en la ejecución, es conveniente la coincidencia jurisdiccional de las divisiones administrativas de dichos organismos a los distintos niveles -regional zonal y local- y la ubicación de las sedes de las correspondientes oficinas en las mismas poblaciones. La coordinación debe efectuarse tomando como norma de acción el programa integral.

La programación y administración de la reforma agraria exigen la disponibilidad de un gran número de técnicos dotados no sólo de una adecuada formación profesional sino, fundamentalmente, de una auténtica vocación de servicio. Por ello es indispensable que las universidades procuren llenar esta necesidad. Es igualmente importante la creación de centros de formación interdisciplinaria para los funcionarios técnicos y administrativos al servicio de la Reforma Agraria.

"PROGRAMACION Y ADMINISTRACION DE LA REFORMA AGRARIA A NIVEL REGIONAL"

GRUPO No. 2

CONCLUSIONES

1.- El planeamiento de la Reforma Agraria a nivel regional señala las actividades que deben realizarse en una determinada región del país, a fin de dar cumplimiento a objetivos acordes con los comprendidos en los planes de nivel nacional.

2.- Para precisar el concepto de región, deben establecerse las bases metodológicas necesarias en la etapa inicial de estudios y proyectos de pre-inversión, desde que se ha reconocido que la idea del planeamiento a nivel regional tiende a lograr, en sucesivas etapas, su desarrollo económico y social El principio reconocido como conveniente es el de la creación de polos de desarrollo integral capaces de iniciar el crecimiento en condiciones suficientes para que éste continúe por sus propios medios.

3.- A tales efectos, puede considerarse la región como una zona geográfica dentro de un país, que presenta ciertas características de homogeneidad y complementariedad socio-económica que permita la utilización más eficiente de los recursos naturales, técnicos y financieros, con objetivos de reforma agraria y desarrollo económico y social.

4.- Se debe estimular el estudio y determinación de regiones, como unidades de desarrollo integral, a fin de establecer dentro de ellas proyectos de reforma agraria que contribuyan al desenvolvimiento del sector agrícola en forma coordinada con el de los demás sectores económicos.

5.- Parece de la más alta conveniencia la regionalización del país para cumplir los objetivos de desarrollo económico y social que señalen los planes nacionales, de manera que sea posible lograr un crecimiento socio-económico equilibrado de los sectores que comprende la economía regional. Ello no significa que los organismos responsables de la ejecución de la Reforma Agraria deban concentrar sus esfuerzos en una sola región, pero si que deben darle preferencia a los planes regionales integrales, sin otra limitación para lograr sus objetivos que la proveniente de la capacidad técnica y financiera del país.

6.- Dentro de las fases de planeación, programación y ejecución, se debe dar adecuado relieve a la promoción del hombre y al desarrollo de las comunidades de que forma parte. Ello constituye el objetivo fundamental de los planes diseñados para elevar su nivel de vida.

7.- En el planeamiento de la Reforma Agraria a nivel regional, se ha reconocido la conveniencia de ajustarse a una metodología que haga comparables los resultados de cada región. Para ello se señalan las fases de Diagnóstico, Programación, Ejecución y Evaluación.

8.- Para la fase del diagnóstico debe tenerse presente la colaboración de las universidades, así como de aquellos otros organismos o entidades del sector público y del privado, cuya participación sea aconsejable. La labor de todos aquellos debe ser coordinada e integrada, a fin de complementar los estudios básicos requeridos para emitir dichos diagnósticos. Se considera que en los proyectos de pre-inversión necesarios para realizar estos estudios es fundamental la localización de las regiones en su etapa inicial, el análisis de la situación prevaleciente, de las características físicas, de las condiciones sociales y del estado y uso actual de la tierra.

9.- Las etapas recomendables en la programación son las siguientes:

a) Objetivos de orden social y agrotécnico.

b) Medios técnicos y financieros utilizables.

c) Metas

10.- Se debe tener en cuenta que en algunas de las actividades incluídas en la programación y ejecución de la Reforma Agraria son indispensables para el logro de distintas metas del Plan Nacional o del Regional de Desarrollo, y que por lo tanto no le son imputables como costo directo. Este planteamiento es necesario a fin de insistir en que el proceso de reforma agraria se realice como parte integrada del desarrollo del país, con la colaboración de todas las entidades públicas que por su naturaleza deban intervenir.

11.- Las características aconsejables para la eficaz organización administrativa en el manejo del desarrollo regional, de conformidad con la política y las normas trazadas por el organismo central nacional, cuyo acatamiento es indispensable, son las siguientes:

a) Descentralización del aparato directivo y ejecutivo.

b) Responsabilidad suficientemente autónoma respecto de las oficinas de nivel nacional.

c) Dotación de personal técnico local permanente.

d) Coordinación eficaz con las demás entidades públicas y privadas que deben contribuír al desarrollo de la región.

e) De acuerdo con la índole administrativa de cada país, los equipos coordinados para efectuar los planes deben estar orientados por una dirección suficientemente unificada, según el programa previamente aprobado mediante la participación de las entidades interesadas de los sectores público y privado.

12.- Dentro del criterio anteriormente señalado parece conveniente el estudio de experiencias tales como la del Tennessee Valley Authority (T. V. A.) de los Estados Unidos; de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en Colombia; de la Comisión del Papaloapan, en Méjico, y del Consejo Zuliano de Planificación, en Venezuela.

13.- Tanto en las etapas de planeación, programación regional y elaboración de proyectos, como en las de aplicación de los planes, debe haber una estrecha colaboración entre el sector público y el privado, y existir un intercambio de ideas entre los técnicos y los sectores afectados directamente con las medidas en estudio, a fin de que sus comunidades participen activa y conscientemente en la ejecución de los planes.

14.- Debido a lo dinámico de todo proceso de desarrollo social y económico, se requieren periódicas evaluaciones a fin de ajustar los programas en realización a la situación actual. Para tal efecto, en el planeamiento de la Reforma Agraria a nivel regional se considera necesario prever las actividades correspondientes a su constante evaluación.

15.- El Seminario considera pertinente recomendar, para incluírlos en los programas de investigación, los puntos siguientes:

a) Uniformar términos tales como: PLAN, PROGRAMA y PROYECTO; también REGION, ZONA, AREA, ASENTAMIENTOS, COLONIAS, PARCELACION y otros similares, a fin de hacerlos comparables a nivel internacional.

b) Facilitar el intercambio de conocimientos y experiencias de los países del área latinoamericana, especialmente para los efectos de planeación y evaluación, a fin de adoptar patrones generales acordes con las características comunes a esos países, con los marcos legales en que ellos se desenvuelven, con los objetivos del desarrollo latinoamericano y especialmente, con la participación que en ellos tiene la Reforma Agraria Integral.

c) Para los efectos de la planeación regional, se recomienda a las organizaciones internacionales, que brindan oportunidades de capacitación para el personal que trabaja en

reforma agraria, que, en lo posible, organicen el adiestramiento en forma de equipos interdisciplinarios de trabajo.

d) Señalar a los gobiernos miembros, la utilidad de coordinar efectivamente las labores de los diferentes organismos nacionales e internacionales, tanto de cooperación técnica como financiera ya que su expresión al nivel regional adquiere una mayor importancia por el efecto multiplicador que tiene en el desarrollo de los programas y los proyectos específicos.

" PROGRAMACION Y ADMINISTRACION DE REFORMA AGRARIA Y/O COLONIZACION DE TIERRAS NUEVAS A NIVEL DE PROYECTO ESPECIFICO

GRUPO No. 3

CONCLUSIONES

I CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE PROYECTOS ESPECIFICOS

La programación de proyectos específicos considera los mismos elementos de juicio y emplea en su desarrollo los procedimientos y técnicas de los proyectos regionales.

Los proyectos específicos de reforma agraria llevan implicitos cambios en la estructura de la tenencia de la tierra (redistribución de la propiedad), y los proyectos de colonización de tieras nuevas, promueven la incorporación de tierras incultas a la economía activa del país, mediante su adjudicación, con la suficiente dotación de servicios.

Es necesario integrar los proyectos específicos dentro de los programas regionales y nacionales, asi como también es necesario y conveniente, integrar los proyectos de colonización de tierras nuevas a los proyectos de reforma agraria, ya sean regionales o específicos.

Los proyectos específicos deberán ser medio y parte de proyectos de desarrollo integral, considerando necesariamente al campesino no solo en su condición de productor agrícola, sino en toda su magnitud de ser humano, como sujeto y objetivo de las acciones de reforma y/o colonización.

La escasez de recursos humanos, y financieros de gran parte de nuestros países, impone la concentración de los esfuerzos y recursos disponibles en áreas determinadas, a través de proyectos específicos y regionales, en vez de una acción dispersa al nivel nacional.

Los proyectos específicos de reforma agraria y/o colonización de tierras nuevas, deben considerar necesariamente, los siguientes aspectos:

a) La modificación de las estructuras sociales arcaicas y su reemplazo por una estructura de base campesina.

b) La necesidad de usar mejor y racionalmente los recursos humanos y naturales.

c) La distribución más equitativa del ingreso.

d) Su efecto multiplicador para la formación de técnicos, y de metodología para el desarrollo.

II RAZONES PARA DETERMINAR EL ESTABLECIMIENTO DE UN PROYECTO ESPECIFICO

Crear estructuras institucionales que permitan el desarrollo armónico integral de áreas, que por sus características especiales y recursos, exhiban posibilidades de lograr:

a) Una relación armoniosa y dinámica entre la agricultura, industria y servicios;

b) Que las metas de ingreso originalmente formuladas lleguen a su máxima expresión; y

c) Que la comunidad rural participe activamente en la formulación y ejecución de las decisiones inherentes al proyecto.

Solucionar situaciones que dentro de la concepción de una reforma agraria integral sean consideradas anormales, tales como:

a) Concentración de la propiedad en pocas manos y/o excesivo fraccionamiento de la misma.

b) Existencia de predios deficientemente trabajados o abandonados.

c) Vigencia de formas antisociales de tenencia de la tierra.

d) Excesiva concentración de la población en el área.

e) Existencia de situaciones conflictivas de orden social en determinadas áreas que pongan en peligro la estabilidad político - social de las mismas.

f) Traslado de población de zonas marginales a zonas de mayor potencial.

III PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS.

La programación de un proyecto específico debe considerar los siguientes aspectos fundamentales:

Iniciarse con la información existente y en base a los principios bajo los cuales se pretende crear una nueva estructura.

Investigar permanentemente la realidad en todos sus aspectos, de manera que las acciones y resultados sean evaluados de modo tal, que permitan reajustes en cuanto a métodos y sistemas, siempre y cuando, tal hecho no signifique alteraciones en los planteamientos principistas.

El proceso de programación y ejecución debe incluír en general, lo siguiente:

a) Fijación de objetivos.

b) Recopilación y análisis de la información básica.

c) Determinación de la política de desarrollo del proyecto por etapas.

d) Planificación del desarrollo de una primera etapa y de las etapas sucesivas.

e) Ejecución

f) Evaluación.

Todo ello dentro de un proceso dinámico que permita mediante la evaluación lograr los reajustes que se mencionaron anteriormente.

Es necesario también, considerar los siguientes aspectos importantes:

La cuidadosa determinación de los requerimientos (financieros, humanos, técnicos, etc.)

Los medios apropiados para alcanzar los objetivos.

La asignación de responsabilidades a los individuos que dirigen el proyecto.

Que los presupuestos asignados a los proyectos les permita la capacidad operativa que asegure su ejecución.

Que los organismos que realizan acciones concurrentes en el área del proyecto funcionen dentro de un mecanismo, que permita el uso de las apropiaciones presupuestales dentro de la flexibilidad y autonomía que requiere la ejecución del Proyecto.

Que los planificadores, en lo posible, deben ser los ejecutores.

Que será difícil ejecutar todas las fases de la programación sin un cambio en las instituciones establecidas.

Que los proyectos deben estar integrados a programas de nivel nacional y regional.

Que los proyectos deben tener en cuenta, no solamente al sector agrícola, sino también a los demás sectores, así como los aspectos institucionales y culturales.

Que los proyectos deben considerar y usar los datos de la experimentación y demostración de cultivos y crianzas, y que estas dos acciones en lo posible sean precedentes a la ejecución de los mismos.

Que la programación de los proyectos debe dar énfasis al mercadeo y la comercialización de los productos.

IV ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE PROYECTOS

Se consideran dos etapas importantes y bien definidas, como las determinantes en el desarrollo de un proyecto:

1º) Programación hasta la ejecución inicial.

2º) Ejecución del proyecto hasta su consolidación.

La organización que administre un proyecto debe tomar en cuenta necesariamente los siguientes aspectos:

a) La redistribución de la propiedad

b) La construcción de la infraestructura

c) La asistencia integral.

d) Las acciones concurrentes

El aparato de Asistencia dentro del proyecto debe tener varios escalones.

La asistencia dentro del proyecto debe ser descentralizado y permanente, de manera, que sea posible entre otras cosas, tomar decisiones a nivel de la parcela.

La organización debe considerar equipos de investigación que produzcan elementos de juicio para permitir planear en forma integral o integrada.

El proyecto debe estar organizado de manera tal, a sustituír los servicios, en un tiempo prudencial, por otros de la estricta responsabilidad de los beneficiarios.

Coordinación estrecha con los organismos que actúan en el área del proyecto para los aspectos de salud, educación, vías de comunicación, etc

A medida que se vayan cumpliendo los objetivos del proyecto, el personal calificado a cargo de él, podrá ser utilizado en otros proyectos de desarrollo económico, no solamente del sector agrícola sino de otros sectores económicos.

Para la eficaz organización administrativa de un proyecto se consideran como esenciales los siguientes aspectos:

a) Descentralización del aparato directivo y ejecutivo

b) Responsabilidad suficientemente autónoma. Si es posible ésta debe recaer en un solo organismo

c) Dotación de personal técnico permanente

V PERSONAL

Aspecto fundamental en la programación y ejecución de los proyectos es el personal, que debe contar con la preferencia de todo programa de reforma agraria

Las Universidades, Escuelas Técnicas y Prácticas deben modificar sus sistemas y currícula, para producir personal que pueda integrar equipos polivalentes de acción en el campo.

Debe ponerse especial interés en la preparación del siguiente tipo de personal:

a) Personal técnico y administrativo que no tiene contacto con el campesino (agrólogos, administradores, contadores, fotointérpretes, cartógrafos, etc.)

b) Personal para las acciones de asistencia (extensionistas, asistentes sociales, crédito orientado, etc.)

c) Especialistas con visión de conjunto, de formación interdisciplinaria.

Los organismos administradores, deberán suplir la actual falta de personal por medio del entrenamiento en servicio y a través de cursos prácticos y especializados de corta duración.

RECOMENDACIONES SOBRE "LOS SISTEMAS DE COMUNICACION EN EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA" *

C O N S I D E R A N D O:

- Que los programas de Reforma Agraria están constantemente sometidos a la crítica negativa por parte de diversos sectores;

- Que tales críticas provienen en gran parte, de gente que no recibe suficiente información sobre la naturaleza y finalidades de la Reforma;

- Que está universalmente aceptado el concepto de que la mera distribución de tierras no garantiza la realización de la reforma, y que es indispensable educar a las masas campesinas para el empleo fructífero de esas tierras, para la utilización de los servicios y para el desarrollo y mejoramiento de su vida individual y comunitaria;

- Que la educación masiva para el desarrollo -la promoción- de cambios en las actitudes y conducta de millares de personas se opera necesariamente a través de alguna suerte de instrumento de comunicación;

- Que los Institutos de Reforma Agraria no cuentan aún con órganos de comunicación adecuados -en jerarquía, orientación y recursos- a la naturaleza y volumen de las necesidades de información despertadas por el propio proceso de la Reforma;

- Que los centros de formación profesional de América Latina todavía no capacitan especialistas en comunicación;

* Resultado de la exposición de los señores Luis Ramiro Beltrán y Rodrigo Peña A., Comunicadores de IICA-AID, aprobadas en la última Sesión Plenaria del Seminario.

R E C O M I E N D A

1. Adjudicar la debida importancia a los órganos y sistemas de comunicación organizados, considerándolos como instrumentos indispensables para la ejecución de dicha reforma.

2. Establecer en cada Instituto un órgano especializado de comunicación, o que lo fortalezca si ya lo tiene, reconociéndolo expresa y prácticamente como tal.

3. Consignar el empleo de adecuados sistemas de comunicación mediante la acción de dichos órganos, en los programas nacionales, regionales y de proyecto específico.

4. Situar a este órgano de comunicación a alto nivel jerárquico en la estructura administrativa del Instituto de Reforma.

5. Dotar a dicho órgano de comunicación de los recursos humanos y financieros y suficientes para el cabal cumplimiento de sus funciones.

6. Señalar a tales órganos, de acuerdo con las variantes particulares propias de cada situación nacional, objetivos mayores similares a los siguientes:

   a) Relacionar al Instituto de Reforma con la ciudadanía en general, a fin de que ésta comprenda, acepte y respalde la filosofía y procedimientos del proceso de la Reforma.

   b) Contribuír a la formación de nuevas actitudes y al desarrollo de destrezas que permitan a los campesinos mejorar sus hábitos de vida y superar sus métodos de producción de acuerdo con las finalidades sociales y económicas de la Reforma.

7. Reglamentar las funciones principales de los órganos de comunicación para Reforma Agraria, para que, aproximadamente sean las siguientes:

   a) Orientar y colaborar a todos los funcionarios del Instituto de Reforma para que incremente su habilidad de provocar en la gente los cambios de comportamiento que aspira a producir la Reforma.

   b) Efectuar estudios sobre la naturaleza de los diversos problemas de comunicación que constituyen barreras para la aceptación del concepto de la Reforma Agraria y para la propia ejecución de ésta.

   c) Planear, producir y evaluar los medios de comunicación necesarios para respaldar la labor del Instituto en su todo, para el cumplimiento de los objetivos de la Reforma.

8. Proporcionar al personal de estos órganos de comunicación oportunidades de adiestramiento profesional superior en el exterior y estimular a los centros universitarios nacionales a

que incluyan dentro de sus programas de estudio cursos en comunicación.

R E S O L U C I O N:

1.- La XV Sesión Plenaria del Seminario sobre Programación y Administración de la Reforma Agraria, considerando que es necesario uniformar el uso de vocablos referentes a las disciplinas de Reforma Agraria, diferentemente utilizados en las países americanos, recomienda al I.I.C.A. - C.I.R.A-. redactar una propuesta de uniformización de la terminología técnica respectiva, con significado y aplicación continental.

ponencias, comentarios y exposiciones

programación y administración de la reforma agraria a nivel nacional

Dr. Wenceslao Mantilla *

I.- Antecedentes.

Es un hecho unánimemente aceptado que entre las causas determinantes del estado de sub-desarrollo, en los países Latino-Americanos, tienen importancia fundamental las actuales estructuras de tenencia y explotación de la tierra.

En efecto, durante la época pre-colonial, no obstante el primitivismo de las fuerzas productivas y las técnicas rudimentarias, las diferentes culturas que se desenvolvieron en la América Latina, aseguraron la satisfacción de sus necesidades, conservando las formas de apropiación y cultivo de la tierra, organizando administraciones previsoras y regulando la producción y el consumo. La conquista y colonización española destruyó estas formas de economías agrarias transformándolas en otras predominantemente extractivas de minerales. Es así que, a pesar de la protección material y espiritual de las leyes de Indias a las razas indígenas, por imposición de un sistema semi-feudal con los repartimientos y encomiendas, aquéllas se vieron despojadas de sus tierras y sometidas a un régimen de servidumbre planteándose, por primera vez, el problema del hombre y la tierra.

---

* Presidente del Instituto Agrario Nacional de Venezuela

La destrucción de esta economía es una de las responsabilidades del coloniaje, no por el hecho de haber liquidado los sistemas autóctonos sino por no haber traído consigo su sustitución por otras formas.

Que el régimen colonial español se estableciera sobre bases artificiales, subordinadas al interés del colonizador, se explica claramente; pero, después de las guerras por la Independencia, al establecerse las diferentes Repúblicas que hoy conforman Latino-América, el feudalismo criollo desvirtuó las aspiraciones politico-económicas que inspiraron las campañas de liberación y en lugar de destruír la herencia colonial, realizando una efectiva revolución con sentido nacionalista y democrático, consolidó el proceso de concentración de tierras y mantuvo la condición servil, el atraso cultural y la opresión de las mayorías nacionales, malogrando así, las posibilidades de un rápido desarrollo ulterior.

Esta situación de latifundio y mono-cultivo permaneció vigente hasta la última década, cuando algunos países, los menos, ponen remedio a estos males mediante la implantación de medidas de reforma agraria.

Considerando que la Reforma Agraria representa un cambio, no sólo en la estructura agrícola, sino también en la social, de un determinado país, es obvio que no se puede construír un marco general para uso universal ya que cualquier sistema es producto de una sociedad determinada y debe estar moldeado por las circunstancias específicas del país en cuestión; es decir, debe ajustarse a su régimen de tenencia, tipo de explotación y a la idiosincracia de su población rural. Igual razonamiento puede aplicarse a la administración de los recursos destinados con fines de reforma agraria ya que, lógicamente, deben estar en función del programa.

En este sentido toda reforma debe tener características muy individuales que expresen las condiciones y necesidades de cada pueblo, sin que esto, naturalmente, no excluya el que ciertos principios generales de reforma agraria puedan aplicarse con éxito en distintos medios o que las experiencias obtenidas en un país no sean aprovechables por los otros.

Por lo tanto al encarar este tema trataremos de hacer hincapié sobre aquellos factores que pueden constituír un denominador común en casi todos los procesos de reforma agraria, haciendo a un lado las modalidades especiales, que son consecuencia de las circunstancias, también especiales, que imperan en los diferentes países.

Ineludiblemente muchas de nuestras apreciaciones y conclusiones se basan en las experiencias de la reforma agraria venezolana ya que por haber participado en su desarrollo, consideramos que los sistemas por élla adoptados son los más adecuados para alcanzar las metas sociales, políticas y económicas de este proceso y pueden ser aleccionadores.

II.- Bases para la programación de una reforma agraria.

Antes de formular una programación de reforma agraria en escala nacional, creemos necesario definir este concepto y para ello utilizamos la fórmula consagrada por la Ley venezolana:

".....Tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su dignidad y libertad".

Este es un concepto de reforma agraria integral y lo adoptamos porque entendemos que este proceso no debe resolver únicamente una situación de injusticia social, sino que además es el instrumento básico del fomento agrícola que a su vez está ligado al desarrollo económico general de la Nación. Por esta razón la redistribución de la tierra, por sí sola, no puede alcanzar el pleno efecto de la reforma agraria, si no va acompañada de cambios fundamentales en otros sectores de los sistemas económico y social.

Es precisamente en los países poco desarrollados, que no tienen una diversificación económica conveniente y en los que el crecimiento demográfico sobrepasa al incremento de la producción agrícola, donde se deja sentir con más intensidad los efectos de un inadecuado régimen de tenencia de la tierra y por tanto es donde tendrán mayor trascendencia a los cambios ocasionados por la reforma agraria. En estos países el retraso del sector agrícola, no sólo limita el desarrollo industrial y económico sino que además, provoca graves problemas de orden social relacionados con el bajo nivel de

vida de la población campesina.

No obstante, es necesario insistir en que, el régimen de tenencia no es más que uno de los factores que inciden sobre el desarrollo de un país y que por lo tanto reformas en este régimen pueden producir tan solo efectos muy limitados, y hasta desfavorables, si no van coordinadas con medidas similares en otros sectores, todo ello encuadrado en un plan general de desarrollo económico.

Aceptando el criterio que se acaba de exponer, un programa de reforma agraria debe basarse, fundamentalmente, sobre los siguientes aspectos:

a) Dotación en propiedad, gratuita u onerosa, de una parcela de tierra de forma y tamaño conveniente para satisfacer las necesidades de la familia campesina y lograr su progesivo mejoramiento económico.

b) Asistencia crediticia a los beneficiarios dentro de sistemas que garanticen el financiamiento necesario para trabajar en forma eficiente las tierras que han recibido en propiedad.

c) Un adecuado servicio de asistencia técnica con el fin de aumentar la productividad en beneficio, no solo de la economía del campesino, sino del desarrollo agrícola de la Nación.

d) Organización de sistemas eficientes de mercadeo que aseguren la comercialización a precios justos de los productos agropecuarios.

En razón de todo lo expuesto cualquier instrumento legal que instituya una reforma agraria debe consagrar a la población campesina los siguientes derechos:

- A la tierra
- Al crédito
- A la asistencia técnica
- Al mercadeo

Para llevar al sector campesino los beneficios que presuponen los derechos que acabamos de enumerar, es necesario promover una serie de actividades y servicios, perfectamente coordinados, cuyo conjunto nos reflejará la programación a que debe encuadrarse una reforma agraria integral.

Con este fin analizaremos en forma detallada cada uno de los aspectos que involucra este proceso.

1).- DOTACION DE TIERRAS

Este programa, que bien podría calificarse como la primera etapa y la más trascendental, de cualquier plan de reforma agraria, se refiere a las actividades y servicios que hay que desarrollar para poner a la familia campesina en posesión de una parcela, o lote de tierras, económicamente explotables.

El concepto " económicamente explotable ", introducido por la Ley venezolana, significa que la dotación no debe limitarse únicamente a la entrega de una determinada área de tierras de cultivo, sino que, para que se cumpla la condición señalada, debe ser complementada con la construcción de obras de vialidad, riego y drenaje, viviendas y servicios comunes, indispensables para el éxito de los nuevos centros agrarios (Artículos 57 y 79 de la Ley de Reforma Agraria venezolana).

En efecto, nada se lograría con la entrega en propiedad de una extensión, más o menos grande de tierra, si no existen en ella las obras de infraestructura que permitan explotarla racionalmente, y si no se le dan, a la familia campesina, los incentivos necesarios para asegurar su permanencia en la parcela.

Bajo este concepto, el programa de dotación de tierras, conlleva el desarrollo de los siguientes planes:

a) Plan de afectación de tierras.

b) Plan de parcelamiento y redistribución de las tierras afectadas.

c) Plan de vialidad rural.

d) Plan de obras hidráulicas.

e) Plan de vivienda rural.

f) Plan de dotación de servicios públicos (Sanidad y Asistencia Social, Educación, Agua, Luz, etc.)

De todos estos planes que acabamos de enumerar los dos primeros merecen un comentario especial por constituír la base de todo el proceso de la Reforma Agraria.

En éllos está involucrada la modificación del régimen de tenencia. Consideramos necesario esbozar los criterios básicos que deben regir este programa, pues la aplicación de una política errada puede incidir desfavorablemente en el desarrollo agrícola y por consiguiente en la economía general del país.

Dentro de ese orden de ideas las medidas de reforma deben corresponder a los caracteres específicos de los distintos regímenes de tenencia imperantes en los países donde se va a aplicar.

De un modo general, la redistribución de la tierra debe aplicarse en los regímenes donde predomina el latifundio; en cambio en regiones superpobladas donde impera el minifundio, de por sí improductivo, es aconsejable la aplicación de una política de concentración parcelaria.

Dentro de estas líneas de acción es necesario definir muy claramente cuáles son las tierras, de propiedad privada o de dominio público, susceptibles de ser afectadas a la reforma para su posterior redistribución, así como el sistema de indemnizaciones por concepto de tierras y mejoras.

Cualquier medida legislativa que no contenga estas previsiones, ineludiblemente provocaría una situación de inseguridad y desconcierto en el sector agrícola, paralizando la inversión, con funestas consecuencias para su desarrollo, comprometiendo a la vez el éxito de cualquier plan encaminado a promover el fomento de la economía general de la nación.

En este aspecto la Ley venezolana es sumanente clara y por esta razón señalaremos sus previsiones que pueden tener vigencia para cualquier país. En el mencionado istrumento legal, la afectabilidad o inafectabilidad de una fin-

ca, está condicionada al cumplimiento de la "función social", concepto éste que se define por la forma en que los tres factores de la producción tierra, capital y trabajo, intervienen en la explotación del Fundo.

En efecto: "a los fines de la Reforma Agraria la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes: - a) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en éllas de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características - b) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada - c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables - d) El acatamiento de las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta ley - e) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones pertinentes." (Artículo 1º de la Ley de Reforma Agraria de Venezuela.)

" De manera especial se considera contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de Fincas incultas u ociosas, especialmente en las regiones de desarrollo económico. Igualmente, se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad, los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes. El Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas en las condiciones que se establezcan en las leyes respectivas, sin perjuicio de la expropiación en los casos previstos en esta ley." (Artículo 20 de la Ley de Reforma Agraria de Venezuela.)

Definido así este concepto de función social de la propiedad, se establecen los dos criterios fundamentales para que el desarrollo de la Reforma Agraria no obstaculice otros programas de fomento agrícola.

Se garantiza la estabilidad económica y la propiedad de la tierra a los agricultores, o empresas agrícolas, que dediquen su esfuerzo directo y sus recursos de trabajo y capital a la explotación eficiente y racional de sus precios rústicos; y,

Se decreta, tácitamente, la expropiación, para ser incorporadas al proceso de la reforma, de las tierras incultas, deficientemente explotadas o trabajadas indirectamente por sus propietarios.

Queda pues claramente establecida la modalidad en que la reforma ha de cambiar el régimen de tenencia de la tierra y sólo en casos de excepción, por razones de un excesivo crecimiento demográfico o por las condiciones sociales imperantes en una determinada región del país, se justificará, por causa de utilidad y necesidad pública, la expropiación de áreas que estén cumpliendo con la función social establecida por la Ley.

Nos referiremos ahora a determinadas medidas complementarias que es necesario adoptar, para que los cambios a introducir en el régimen de tenencia se ajusten a las previsiones de la Ley antes citadas.

Los criterios que acabamos de señalar fijan la política a seguir para efectuar los cambios necesarios en el régimen de tenencia, pero deben ser complementados con la información básica suministrada por los servicios de catastro, porque si queremos modificar una determinada estructura es lógico que conozcamos su situación antes de introducir los cambios.

El catastro en sus tres aspectos - físico, jurídico y económico- es base indispensable para la aplicación correcta de las medidas de modificación de la tenencia así como para fijar, posteriormente, los criterios de redistribución.

El catastro físico nos proporciona un mosaico de la forma y tamaño de los predios rústicos de propiedad privada, así como un inventario de las tierras de dominio público.

El catastro legal produce una valiosa información sobre la condición jurídica, en lo que a la tenencia se refiere, de las personas que detentan la propiedad de la tierra o la explotan a título de ocupantes.

El catastro económico refleja el grado de eficiencia de las explotaciones agropecuarias, permitiendo fijar las líneas para la aplicación de un adecuado régimen impositivo, complemento también indispensable, en toda medida de Reforma Agraria.

Hemos querido llamar la atención sobre este punto, porque en muchos países los servicios de catastro no existen, o no guardan relación con el grado de desarrollo de su agricultura, y es lamentable que la carencia de estos servicios pueda entrabar la adopción y ejecución de medidas tan importantes como las reformas agrarias.

Acabamos de exponer los criterios a seguir para la afectación de tierras, es decir, las medidas a adoptar para la modificación de los regímenes de tenencia y ahora debemos entrar en el campo de la redistribución, que debe también ser objeto, en su programación, de un minucioso estudio por los efectos que tiene sobre la productividad, la producción y el desarrollo agrícola en general, sin descuidar tampoco el aspecto social ya que, la posesión y uso de la tierra, es desde tiempo inmemorial base de la estabilidad política y económica de las sociedades organizadas.

Es así que, al programar la redistribución de la propiedad, deberán tomarse en cuenta muchos factores para que la operación resulte exitosa.

En líneas generales, todo programa de redistribución ha de procurar el cumplimiento de las condiciones siguientes:

a) Que el tamaño de las nuevas parcelas esté de acuerdo con la productividad potencial de la tierra y con la capacidad de trabajo del grupo familiar que vaya a ocuparlas.

b) Que el tipo de explotación proyectada, para el área a redistribuírse redunde en el aumento de la producción con relación a la desarrollada antes de su incorporación al proceso de la Reforma Agraria.

c) Que el plan de redistribución sea capaz de aumentar el nivel de vida de sus beneficiarios.

d) Que el proyecto de distribución guarde la debida relación con las posibilidades de otorgar a los agricultores facilidades de crédito y servicios públicos tales como carreteras, transporte, educación, etc.

Si llegara a fallar alguna de las condiciones que acabamos de señalar es posible que la política de redistribución no diera los resultados esperados, cuando menos en su primera etapa, lo cual se reflejaría en un descenso de la

producción agrícola con todas sus consecuencias en el campo económico general del país.

Dentro de este mismo proceso de dotación de tierras cabe hacer algunas consideraciones sobre la manera de realizarlo. Nos referimos a la conveniencia de hacerlo en forma individual o colectiva, es decir, a grupos de población campesina organizados en cooperativas o cualquier otro sistema de asociación civil.

Este es un aspecto muy delicado de analizar para emitir una recomendación ya que en él juega un papel primordial el elemento humano y sus relaciones como producto del medio ambiente en que se ha desenvuelto.

En efecto, mucho se podría decir sobre las ventajas y desventajas de uno y otro sistema y de las experiencias obtenidas en algunos países. Por ejemplo, podríamos hablar de la creación del "Kibutz" en Israel y de sus sorprendentes resultados, pero no nos atreveríamos a recomendarlos como solución para la problemática agraria Latino-Americana.

Consideramos que, dentro de los procesos de Reforma Agraria, este es un aspecto que amerita un enfoque especial acorde con las modalidades de cada país y con la idiosincracia de sus poblaciones rurales.

No obstante, como norma general de programación señalaremos que, cuando la redistribución de la propiedad, por circunstancias especiales del medio o del elemento humano, conlleve el riesgo de un aprovechamiento inadecuado de la tierra y de lugar al desarrollo de economías de subsistencia, debe promoverse la organización de un sistema cooperativo en el que la producción se organice en forma colectiva, como único medio que garantice el éxito del programa.

Establecidas las normas a que debe sujetarse la afectación y consiguientemente la redistribución de la tierra, pasaremos a exponer las medidas complementarias sin las cuales no se podrá lograr el éxito pleno de los programas señalados.

Al iniciar este capítulo aclaramos el concepto de dotación y todas las actividades y servicios que este proceso involucra. Nos referimos a que, un programa de redistribución no alcanzará sus metas si en él no se contemplan

planes adecuados para integrar el área afectada a la economía de la Nación.

Es por esto que debe preverse un plan de vialidad que conecte las nuevas fincas a la red nacional de carreteras, facilitando así la movilización de las maquinarias y el transporte de los productos, condiciones indispensables para que los agricultores obtengan ingresos ajustados a su esfuerzo.

Igualmente, todo programa de redistribución, debe ir acompañado de un plan de incorporación de mejoras permanentes a las Nuevas fincas, mediante la construcción de obras de riego y drenaje, nivelación, conservación y protección, de forma que los beneficiarios puedan aprovechar al máximo los recursos naturales de la parcela sin detrimento de su capacidad productiva.

Por último, las obras de infraestructura arriba señaladas deben complementarse con programas de integración comunal a través de planes de construcción de viviendas y servicios asistenciales: sanidad, educación, agua, luz etc.

Por la experiencia obtenida en casi todos los países, donde se han llevado a cabo procesos de reforma agraria, estamos en condiciones de afirmar que si la redistribución de la tierra se efectúa de un modo desordenado, sin llenar todas las previsiones del programa que acabamos de esbozar, el resultado puede ser la implantación de un sistema inferior de parcelas antieconómicas, y como consecuencia se reducirá la producción, se empobrecerán los suelos, imperará un régimen de miseria entre los presuntos beneficiarios y se paralizará el desarrollo agrícola y económico del país.

Para concluír este capítulo referente a la dotación de tierras, queremos señalar algunos aspectos de orden jurídico que es necesario revisar y que son relativos al ordenamiento legal del nuevo régimen de propiedad emergente de las medidas de reforma agraria.

Concretamente, las legislaciones vigentes, en materia de registro de propiedades, no guardan relación con la dinámica de un proceso de reforma agraria y sus procedimientos no permiten dar la debida agilidad al trámite de legalización del nuevo régimen de tenencia.

Se hace pues necesario una revisión de las leyes pertinentes, modernizando sus procedimientos de forma que permitan el uso de las diferentes má-

quinas que la técnica ha creado para facilitar este tipo de registros y controles.

2).- CREDITO AGRICOLA

Acabamos de delinear los programas de acción encaminados a mejorar los sistemas de tenencia de la tierra, como base de una reforma agraria pero desde el principio hemos sostenido la necesidad de encarar el problema de la tierra de un modo integral.

Dentro de este enfoque nos referiremos en primer lugar a la necesidad de otorgar, a los beneficiarios de dotaciones de tierras, facilidades adecuadas de crédito a tipos de interés razonables.

Dentro de los sistemas tradicionales, las fuentes de crédito del campesino, arrendatario, medianero, colono o pisatario, fueron el comerciante intermediario y, principalmente el patrón, mediante el suministro de implementos, semillas y pequeñas cantidades de efectivo para sufragar los gastos de subsistencia hasta la llegada de la cosecha. Esta modalidad de financiamiento, que no estuvo sujeto a ningún control, cargaba tipos de interés excesivos que mantenían al campesino y a su familia en un endeudamiento sin salida. Si mediante un plan de redistribución convertimos a estos campesinos en propietarios, las facilidades de crédito serán más necesarias, cuanto que en razón del cambio, han perdido una parte de su capital de explotación y del crédito proporcionado por el propietario.

Tampoco sería admisible que, por falta de financiamiento, el campesino cayera en manos del comerciante inescrupuloso, empeñando por unos pocos centavos el fruto de su esfuerzo.

Es pues obligación del Estado organizar sistemas crediticios que garanticen al campesino, beneficiario de la Reforma Agraria, la asistencia financiera que necesita para trabajar eficientemente y en su provecho, la tierra que ha recibido, adquiriendo así su libertad de contratación, como vendedor de sus cosechas y como comprador en el comercio.

Para que llene su cometido, el servicio de crédito agrícola deberá

concederse y administrarse de acuerdo con los principios y normas del CREDITO SUPERVISADO, y en su programación se tomarán fundamentalmente en cuenta los siguientes principios:

a) La concesión de crédito deberá ser oportuna, en cantidad suficiente y con plazo adecuado a la capacidad productiva de la explotación y a la vida util de la inversión.

b) Estos créditos no podrán devengar un interés mayor del seis por ciento (6%) anual.

c) Los créditos responderán a las siguientes necesidades:

1)- Crédito de ejercicio destinado a cubrir los gastos de vida de la familia campesina, la adquisición de ganado menor y aves de corral, semillas, fertilizantes, insecticidas, fungicidas, preparación de la tierra, siembras, cultivos, cosechas, seguro y pequeñas reparaciones.

2)- Crédito complementario para atender gastos urgentes e inaplazables en la vida familiar, que se estimará en relación a la necesidad y posibilidades de pago del solicitante.

3)- Crédito para mejoras mobiliarias, destinado a la adquisición de máquinas, útiles, aperos de labranza y animales de labor para ceba, producción y recría.

4)- Crédito para mejoras permanentes como la construcción de silos, galpones, drenaje, riego, conservación de recursos, reforestación, plantación de frutales, construcción de cercas, aguadas y pozos, y siembra de pastos artificiales.

5)- Crédito de rehabilitación que se otorgará a quien por causa ajena a su voluntad o fuerza mayor, no hubiere cancelado su deuda.

6)- Cualquier otro tipo de crédito necesario para la producción agropecuaria.

d) Los créditos podrán ser otorgados en forma individual o colectivamente

(Uniones de prestatarios, cooperativas, etc.).

e) Estos créditos podrán ser garantizados con Prenda Agraria o industrial, constituída en favor de la Institución que lo otorgue, preferentemente sobre los siguientes bienes:

1).- Las plantaciones y cultivo;

2).- Los frutos de cualquier clase, pendientes o cosechados;

3).- Los animales de cualquier especie, sus crías y productos derivados;

4).- Las maderas y demás productos forestales;

5).- Los vehículos, las máquinas y demás instrumentos rurales;

6).- Los productos elaborados;

7).- Las maquinarias industriales.

Las anteriores normas las hemos extractado del Título III, de la Ley de Reforma Agraria venezolana que versa sobre el crédito agrícola, pues consideramos que son tan amplias que pueden adaptarse a cualquier modalidad y que, por lo tanto, son aplicables a cualquier medida de reforma integral.

3).- ASISTENCIA TECNICA

Debemos admitir que la población campesina de casi todos los países de América Latina, debido a las condiciones de abandono en que tradicionalmente se la mantuvo, no se encuentra técnicamente preparada para asumir plenamente las responsabilidades que implican un cambio como sería el emergente de la aplicación de medidas de Reforma Agraria. Algunos han utilizado esta situación como argumento para tratar de postergar la adopción de planes de reforma, alegando que, en forma previa, es necesario educar a la población rural. Nosotros tenemos el convencimiento de que el problema del hombre y de la tierra, es eminentemente social y económico y es dentro de estos ór-

denes que hay que encarar su solución.

El aspecto educativo que es unicamente circunstancial, dentro del concepto integral de la reforma agraria debe ser resuelto como un complemento a los programas de redistribución de la propiedad, mediante la organización de servicios adecuados de asistencia técnica que capaciten al campesino para utilizar en forma eficiente, provechosa y remunerada la tierra y el crédito que recibió del Estado.

Por las razones que acabamos de exponer, es imprescindible que toda medida de Reforma Agraria contemple planes concretos de asistencia técnica cubriendo las siguientes actividades:

a) Investigación agrícola; promoviendo la instalación de estaciones y granjas experimentales, que procuren variedades de plantas de mejores rendimientos, semillas seleccionadas para la siembra, nuevos métodos de cultivo y combate de plagas y enfermedades vegetales, conservación de recursos y todo aquello que redunde en el aumento de la productividad por persona activa en la agricultura.

b) Extensión agrícola, mediante el desarrollo de una red de agencias convenientemente equipadas y dotadas de personal técnico suficiente que cubra todas las áreas afectadas por la Reforma Agraria y sea capaz de llevar a los campesinos los resultados prácticos de la investigación.

c) Educación; para cumplir las previsiones de los servicios de investigación y extensión es imprescindible desarrollar paralelamente un programa para incrementar la enseñanza agrícola desde los niveles superiores, que competen a las universidades, hasta los niveles medios y prácticos. Solo así se podrá atender la creciente demanda de técnicos que ha de requerir la capacitación de los grupos de población rural, así como las demás etapas del proceso de reforma agraria.

4).- ORGANIZACION DEL MERCADEO

Nada se lograría con una redistribución justa de la tierra, complementada con una adecuada política de financiamiento y de asistencia técnica, si no se organiza la comercialización de los productos agropecuarios de forma tal

que se de al agricultor seguridad en los mercados. En efecto, el campesino por regla general, no es ni sabe ser comerciante y es necesario que el Estado le preste protección para que obtenga por sus productos los precios justos y remuneradores que le permitan aumentar su capacidad de ahorro y su poder adquisitivo.

La oportunidad de lograr un nivel de vida mejor, con ingresos más elevados, es el incentivo principal para lograr la participación plena del hombre en el desarrollo del proceso de la Reforma Agraria.

Bajo este concepto es necesaria la planificación del mercadeo en función de las metas de producción que se hayan establecido en los programas de fomento agrícola del país.

Dentro de este orden de ideas la comercialización de los productos agropecuarios debe programarse teniendo en cuenta los siguientes conceptos:

a) Orientar la producción hacia aquellos renglones que son deficitarios en un determinado país.

b) Adoptar una política de fijación de precios mínimos que, en cualquier caso garanticen al productor una justa remuneración por su esfuerzo.

c) Desarrollar en escala nacional planes de vialidad transporte y almacenamiento que faciliten todas las operaciones inherentes al mercadeo.

d) Fomentar la creación de cooperativas de mercadeo y de consumo.

III.- Organización Administrativa.

El éxito o fracaso de una Reforma Agraria depende, en gran parte, de una eficiente organización administrativa capaz de ejecutarla de la forma más rápida y segura.

En este aspecto se plantea un dilema que en diferentes oportunidades ha sido calurosamente debatido: si la Reforma Agraria debe ser responsabilidad de un solo Despacho, o si por el contrario su ejecución incumbe a todo el aparato de gobierno de un país.

Si hemos aceptado que una Reforma Agraria debe ser integral, es obvio que la responsabilidad de su ejecución no puede recaer sobre un solo organismo y que ésta debe ser compartida por todo el tren ejecutivo de la Nación donde se lleva a cabo.

Acabamos de exponer las actividades y servicios a que dan lugar las medidas de reforma. Pasaremos ahora a delinear, según nuestro criterio, cómo encuadrarlas dentro de los sistemas más comunes de organización administrativa.

En los gobiernos, el Despacho de Agricultura ostenta la representación del Ejecutivo en todos los problemas agrícolas y agrarios del país. Bajo este concepto asignaremos a este Despacho la mayor cuota de responsabilidad en la ejecución de la Reforma Agraria.

No obstante los problemas relativos a la modificación del régimen de tenencia y redistribución de la propiedad son de índole tan específica y representan la parte más inmediata y directa de la Reforma Agraria, que su estudio y solución justifican la creación de una dependencia autónoma para atenderlos con la agilidad y celeridad que el caso requiere.

A esta dependencia la denominaríamos Instituto Agrario o de la Reforma Agraria.

Igual razonamiento podríamos hacer respecto a la asistencia crediticia y se justifica plenamente la existencia de una Entidad Bancaria, de carácter estatal que tenga bajo su responsabilidad todo lo concerniente a la concesión y administración del crédito agrícola y a la solución de los problemas relativos al mercadeo.

Así concebida la estructuración organizativa de una Reforma Agraria, tendríamos:

= UN COMITE COORDINADOR DE LA REFORMA AGRARIA como Entidad responsable de la ejecución del proceso, integrado por el Ministro de Agricultura, el Presidente o Director del Instituto Agrario y el Gerente o Administrador del Banco Agrícola y Pecuario. Cada una de las Dependencias nombradas tendrá a su cargo los siguientes programas fundamentales:

MINISTERIO DE AGRICULTURA:
Asistencia Técnica; Investigación Agrícola y Servicios de Extensión.

INSTITUTO AGRARIO o de la REFORMA AGRARIA:
Incorporación de tierras (privadas y públicas) al patrimonio de la Reforma Agraria.
Dotación de tierras (redistribución) a la población campesina.
Consolidación de la familia campesina en su nueva propiedad.

BANCO AGRICOLA:
Concesión y administración de los créditos agrícolas y pecuarios.
Comercialización y almacenamiento de productos agropecuarios.

Ya sea adscritos al Ministerio de Agricultura o al Instituto Agrario, deben funcionar como una actividad complementaria indispensable, los servicios nacionales de catastro.

El Comité Coordinador que acabamos de delinear, tendrá además la obligación de promover todos los programas complementarios requeridos por una medida de Reforma Agraria Integral.

Nos referimos a los planes de vialidad rural, obras hidráulicas, vivienda rural, servicios públicos, educación, etc.

La ejecución de éllos competerá a los diferentes Despachos del Ejecutivo de acuerdo con sus funciones específicas. Así los programas de vialidad rural estarán a cargo del Ministerio de Obras Públicas, que también tendrá que ver con los sistemas de riego; el Despacho de Educación atenderá lo concerniente a su materia específica y el de Sanidad se abocará a la solución de los problemas de vivienda y saneamiento ambiental.

Para coordinar debidamente la programación y ejecución de todos estos planes, se formarán Comités Interministeriales que cubran las siguientes actividades:

-- DE VIALIDAD RURAL

-- DE SISTEMAS DE RIEGO Y RECURSOS HIDRAULICOS

-- DE VIVIENDA RURAL
-- DE EDUCACION FUNDAMENTAL

Estos Comités funcionarán con la representación de los Despachos que integran el Comité Coordinador, ampliados con personeros de los Ministerios que tengan a su cargo la responsabilidad en la ejecución de los diferentes programas.

Vemos como un programa de Reforma Agraria Integral puede y debe ser ejecutado no como una actividad complementaria dentro de un programa de gobierno sino como una medida de interés nacional, que compromete el desarrollo económico del país, en la que tienen que participar todos los Despachos del Ejecutivo.

IV.- Presupuesto.

Dentro del concepto moderno de administración todo presupuesto debe estar en función del programa a que se destina.

Establecido el principio de que un programa integral de Reforma Agraria debe ser realizado en forma conjunta por todo el tren Ejecutivo, es obvio que no se puede hablar de un presupuesto específico para la Reforma Agraria, ya que éste va incluído en el de todos y cada uno de los Despachos que integran el Gobierno.

No obstante se debe promover recursos especiales y otros instrumentos de financiamiento que podemos resumir así:

a) Constitución de una deuda pública interna aplicable al pago de los bienes expropiados.

b) Aportes del presupuesto nacional destinados especificamente a cubrir los gastos de inversión y funcionamiento del Instituto Agrario y de la Entidad de crédito.

c) Las tierras baldías que deben pasar al patrimonio de la Reforma Agraria.

d) Las tierras propiedad de la Nación y las pertenecientes a Organismos Nacionales, Estatales o para Estatales.

e) Todas las tierras de los Municipios ya sean propias o ejidos y las cuales no sean necesarias para el ensanche de las poblaciones.

f) Los recursos que pueda obtener el Instituto Agrario por adjudicaciones realizadas a título oneroso.

V.- Conclusiones.

Para concluír este trabajo a través del cual hemos esbozado los lineamientos generales de un programa de Reforma Agraria y su administración a nivel nacional sólo nos resta recalcar, a título de conclusión, las diferentes tesis que en él hemos sostenido:

--Que las medidas de Reforma Agraria son imprescindibles en aquellos países que quieren superar el estado de estancamiento y sub-desarrollo de sus economías.

--Que este proceso debe resolverse no solo mediante la redistribución de la tierra, sino de una manera integral abarcando todos los sectores de la economía nacional.

--Que su ejecución representa un programa de Gobierno donde deben intervenir todos los Organismos que integran el tren Ejecutivo del país.

1a. COMENTARIO A LA PONENCIA DEL Dr. MANTILLA

Dr. Pedro Alibert.*

La ponencia presentada por el Dr. Wenceslao Mantilla satisface en notable medida las finalidades previstas para esta clase de documentos en un Senimario, toda vez que no corresponde a los ponentes la responsabilidad de hacer un análisis exhaustivo de los temas propuestos, sino orientar las discusiones del plenario y las labores de los grupos de trabajo, señalando los puntos principales y adelantando una opinión acerca de ellos. Análoga responsabilidad corresponde a los comentaristas.

A la luz de estas consideraciones, y expresando en primer término nuestra felicitación al ponente, cuyas altas calidades son conocidas de todos, nos proponemos hacer algunas acotaciones y comentarios al documento del Dr. Mantilla, al mismo tiempo que introducir uno que otro punto más de discusión, en la medida que lo permiten nuestras posibilidades.

Seguiremos en este comentario el mismo orden de presentación adoptado por el ponente.

I.- Antecedentes

Es incuestionable la vinculación que existe entre los defectos de las estructuras de tenencia de la tierra y el estado de subdesarrollo económico y social que padecen nuestros países; y lo es a tal punto que se ven obligados a reconocerlo hasta aquellos que encuentran en la Reforma Agraria un peligro para sus personales intereses económicos y políticos. Por eso puede decirse que nadie niega hoy la inter-relación entre desarrollo económico-social y Reforma Agraria. Pero si bien existe este acuerdo en principio, hay serias discrepancias cuando se abordan los problemas concretos de la política de desarrollo. No suele haber concordancia acerca de las prioridades que corresponden a cada sector de la economía, para unos debe haber predominio de la industria, como receptora de inversiones, frente a la agricultura, como modo - y en algunos casos podría decirse fórmula de lograr el incremento del ingreso nacional y su adecuada distribución. Hasta hace relativamente poco tiempo fué ésta la tesis

* Economista IICA - CIRA (Peruano)

prevaleciente en muchos países de América Latina, dando lugar al mantenimiento de la condición de inferioridad crónica del sector agrícola. Afortunadamente se está logrando una revisión de estos planteamientos, acercándose a la tesis del desarrollo gradual y armónico del sistema económico expuesta, entre otros documentos de diverso orígen e inspiración, en la encíclica "Mater et Magistra". Con gran lucidez dice S.S. Juán XXIII lo siguiente:

"Se requiere que el desarrollo económico de las comunidades políticas sea realizado en manera gradual y con armónica proporción entre todos los sectores productivos; es decir, se necesita que en el sector agrícola se efectúen las innovaciones concernientes a las técnicas productivas, la selección de los cultivos y las estructuras administrativas que el sistema económico, mirado en su conjunto, permite o pide; y que, lo más que sea posible se les efectúe en las debidas proporciones respecto al sector de la industria y los servicios".

Pero este avance en el plano principista y de las declaraciones no se ha concretado, en la medida que debería serlo, en algunos de los planes de desarrollo económico de nuestros países. Así mismo en no pocos casos la prioridad acordada al sector agrícola no opera al ser ejecutados los planes y programas. Es este un tema que creemos conveniente sea discutido en el Seminario.

Otro punto capital de discrepancias, no siempre explícitas, es el de las relaciones entre la Reforma Agraria y el desarrollo del sector agrícola. Hay quienes consideran que la reforma debe, en sus alcances, métodos y procedimientos, supeditarse en lo absoluto a la consecución de unas determinadas metas de producción y productividad, aunque muy rara vez quienes comparten esta tesis se atreven a expresarla clara y rotundamente. Suele también tener muchos adeptos la posición diametralmente opuesta que asigna a la Reforma Agraria objetivos puramente politico- sociales.

Abocados a la tarea de dilucidar los problemas de la programación y administración de la Reforma Agraria, sería procedente que en primer término fijemos nuestra posición respecto de tan encontrados planteamientos, por cuanto en definitiva será dicha posición la que determine el curso y orientación de nuestras discusiones y recomendaciones. Estimamos que el tiempo que dediquemos a esto no sería de ningún modo tiempo perdido o desaprovechado, toda vez que si bien pueden no existir reales discrepancias entre los participantes en este Seminario, es un hecho innegable que ellas si existen entre personas, y aún entidades, vinculadas directamente a la planeación del desarrollo y a los programas de Reforma Agraria.

Bajo el mismo rubro de "Antecedentes" la ponencia que comentamos contiene una apretada síntesis de la evolución histórica de los problemas de tenencia de la tierra en nuestro Continente. Consideramos desde todo punto de vista acertada esta referencia, cuyos alcances generales compartimos con algunas salvedades que no es el caso exponer. Queremos sí llamar la atención, por la singularísima importancia que reviste para el tema que estamos tratando, la vigencia que aún tiene en algunos países del área andina - específicamente el Perú - las instituciones autóctonas de tenencia y trabajo de la tierra, por más que ellas hayan sufrido ciertas modificaciones. De esta situación se derivan problemas muy concretos que afectan la programación y administración de la Reforma Agraria.

Estimamos muy oportuna la referencia hecha por el ponente a la imperiosa necesidad de adecuar la Reforma Agraria a las características y peculiaridades de cada medio, dejando a salvo - como hace el Dr. Mantilla ciertos principios generales de Reforma Agraria que pueden aplicarse con éxito en distintos medios, así como el valor que tienen como orientadoras las experiencias obtenidas en otros países. La importancia de ésta última afirmación reside en el evidente peligro que tendría exagerar la trascendencia de características locales, sean éstas físicas, económicas o sociales. Tal exageración conduciría a una desviación, cuando no negación, de las finalidades de la reforma.

Es, desde este punto de vista, que consideramos, a la par que el ponente, alexionadoras las experiencias recogidas en la Reforma Agraria venezolana. Cualquier observación que en el curso de este comentario pudiera resultar en conflicto real o aparente con la legislación, métodos y procedimientos adoptados en Venezuela, debe entenderse como resultado de un cotejo con principios generales, cuando no con experiencias indudablemente sujetivas logradas en un medio propio y distinto.

II.- Bases para la Programación de la Reforma Agraria.

Al referirse a las bases de la programación de la Reforma Agraria, el ponente se remite a la definición contenida en la Ley Venezolana, que da a la Reforma un alcance integral y que por ello la vincula al desarrollo económico, social y político de la nación. De esta manera adopta una posición que compartimos plenamente y que nos ubica en plano completamente distinto en el

debate de planteamientos antagónicos al que antes hicimos referencia.

Acota el Dr. Mantilla "Este es un concepto de Reforma Agraria Integral y lo adoptamos porque entendemos que este proceso no debe resolver únicamente una situación de injusticia social, sino que además es el instrumento básico de fomento que a su vez está ligado al desarrollo económico general de la Nación. Por esta razón la redistribución de la tierra, por sí sola, no puede alcanzar el pleno efecto de la Reforma Agraria si no va acompañada de cambios fundamentales en otros sectores de los sistemas económico y social".

Nos permitimos señalar algunos aspectos que nos parecen de especial significación en el planteamiento anotado:

1º.- La Reforma no debe resolver únicamente una situación de injusticia social;

2º.- El fomento agrícola está ligado al desarrollo económico general de la Nación; pero también lo está en un plano superior, la eliminación de las situaciones de injusticia social;

3º.- La redistribución de la tierra por sí sola no puede alcanzar el pleno efecto de la reforma.....; pero sí puede tener efectos importantes cuando se trata de poner fin a situaciones atentatorias contra la libertad y dignidad de la persona humana, cuya subsistencia, además de inadmisible, altera el clima de tranquilidad social indispensable para el desarrollo.

Señala muy bien el Dr. Mantilla que: " Es precisamente en los países poco desarrollados, que no tienen una diversificación económica conveniente y en los que el crecimiento demográfico sobrepasa al incremento de la producción agrícola, donde se deja sentir con más intensidad los efectos de un inadecuado régimen de tenencia de la tierra y por lo tanto es donde tendrán mayor trascendencia los cambios ocasionados por la Reforma Agraria". Nos atrevemos a agregar que en los países o regiones donde prevelecen regímenes de servidumbre en la tenencia y trabajo de la tierra la sola abolición de éstos constituye un poderoso estímulo para el desarrollo.

Por todo lo dicho llegamos a la conclusión de que la Reforma Agraria es un elemento integrante de la política de desarrollo económico y social, y que según las circunstancias está llamada a tener efectos predominantemente

económicos o predominantemente sociales. Sin embargo, nos adherimos a la tesis de que en casos de conflictos entre los objetivos económicos inmediatos - aumento de la producción e incremento de la productividad - y la eliminación de sistemas socialmente injustos, necesariamente habrá que inclinarse por esto último, precisamente para asegurar la viabilidad del progreso económico.

No cabe discutir que el desarrollo económico y social requiere, casi como condición "sinecuanon", de la planeación, la misma que habrá de ser democrática, en su inspiración, métodos y procedimientos, para responder a las aspiraciones de nuestros pueblos.

Llegamos así al momento en que debemos intentar el examen de algunos de los aspectos esenciales en la programación de la Reforma Agraria al nivel Nacional.

Ante todo debe existir congruencia entre los alcances y ejecución de la reforma y las metas fijadas para el sector agrícola dentro del plan nacional de desarrollo, toda vez que los defectos de la estructura agraria son determinantes o condicionantes del atraso de la agricultura.

El programa de Reforma Agraria debe considerar la ordenada distribución de los recursos financieros y humanos indispensables para la realización de los distintos aspectos del proceso con arreglo a prioridades de tiempo y espacio, a fin de lograr metas prefijadas.

A la determinación de tales metas puede arribarse mediante aproximaciones sucesivas, tomando como punto de partida los datos que arroje el diagnóstico de la realidad agraria, y los avances registrados en el desarrollo de los otros sectores de la economía. Para esto se dispone por lo general en nuestros países de índices estadísticos y otras informaciones de carácter macroeconómico, que pese a sus imperfecciones pueden considerarse suficientes. A este respecto creemos interesante anotar la opinión de Jan Tinbergen en su libro "La Planeación del Desarrollo": "Algunas técnicas sobre todo de naturaleza estadística, incluyendo el empleo de matemáticas, se han desarrollado durante las últimas décadas para poder llegar a las estimaciones que se precisan. Pero primero debe quedar bien claro que la programación no es una alternativa del sentido común; no puede substituir al sentido común y no debe sustituirlo. Lo suplementa, sobre todo por lo que respecta a los órdenes de magnitud de los fenómenos en juego. Cuando se planifica el desarrollo debe utilizarse toda la información disponible. Esto parece tanto más deseable por

cuanto la información de tipo tradicional, las estadísticas habituales, son a menudo insuficientes e incongruentes. Todo lo que ayude a completar debería ser visto con buenos ojos".

En términos globales, para el país en conjunto, la elaboración del diagnóstico de la realidad agraria puede hacerse, y en casi todos nuestros países se ha hecho, utilizando las informaciones estadísticas contenidas en las cuentas nacionales que indican el monto del ingreso o producto nacional y la participación que en él corresponde al sector agrícola; la contribución de la agricultura al comercio exterior; la capacidad de ahorro y capitalización en el conjunto de la economía y por sectores. Estos datos se correlacionan con los obtenidos de los censos de población, que indican las proporciones entre población económicamente activa e inactiva, el porcentaje de población activa por sectores, la distribución de los habitantes del país por regiones, etc. Son también de importantísimo valor los datos obtenidos mediante los censos agropecuarios que revelen la extensión de las tierras aprovechadas por la agricultura, la ganadería y las áreas forestales; su distribución en el territorio; así como el número, superficie y forma de la tenencia de cada una de las unidades de explotación agropecuaria.

Partiendo de estos elementos de juicio, que como dice Tinbergen deben ser considerados a la luz del sentido común auxiliándose con toda clase de información disponible, podemos llegar a la elaboración de las líneas generales de un programa en cuanto se refiere al establecimiento de los órdenes de magnitud que habrá de alcanzar el proceso de Reforma Agraria a escala Nacional en sus distintos aspectos, entre los cuales tiene principal interés la cuantificación aproximada de las superficies de tierras cuyo dominio debe ser transferido, así como el número de familias que es preciso beneficiar con adjudicaciones o dotaciones de tierras, sea mediante la redistribución de propiedades en áreas ya explotadas o a través de la habilitación de nuevas áreas por acciones de colonización. A este nivel, de primera aproximación global, puede arribarse también a la determinación de prioridades por regiones o zonas, al mismo tiempo que a la fijación tentativa de plazos para la ejecución del programa en sus distintos aspectos. Lógicamente que todo esto supone una evaluación de los recursos financieros de origen interno y de fuentes externas que podrían ser empleados en el programa, y lo que es igualmente importante de las disponibilidades de recursos humanos y técnicos.

No siempre, como hubiera sido deseable, la elaboración de un diagnós-

tico y de un estimado de los alcances del programa ha precedido la preparación de los proyectos de legislación agraria, o cuando así se ha hecho no han sido tenidos suficientemente en cuenta en el momento de los debates parlamentarios que conducen a la formación de las leyes. De allí, los obstáculos de carácter institucional que suelen oponerse a una adecuada programación de la Reforma Agraria. Lo mismo ocurre, como ya mencionáramos antes con la inclusión de los programas de Reforma Agraria en los planes nacionales de desarrollo que, en muchos casos, habrán de ser objeto de reajustes de importancia si es que se quiere superar los obstáculos de orden financiero que confronta en algunos países la ejecución de dichos programas, que están comprometiendo adversamente el logro de las metas fijadas en el plan nacional.

Tenemos el convencimiento que estos desajustes se irán superando gradualmente y si nos atrevemos a traer al seno del Seminario esta inquietud es porque creemos, sin que nos anime afan de perfeccionismo estéril, que es mucho lo que podemos y debemos avanzar en la programación de la reforma agraria dentro del marco general de la planeación democrática del desarrollo económico y social.

Estamos completamente de acuerdo con el ponente en lo que él considera aspectos fundamentales de un programa de Reforma Agraria, a saber:

a) Dotación en propiedad de tierras a las familias campesinas; con la sola salvedad que, en determinadas circunstancias, la adjudicación tendrá que hacerce en forma de propiedad comunitaria o multifamiliar.

b) Asistencia crediticia a los beneficiarios dentro de sistemas que garanticen el financiamiento necesario para trabajar en forma eficiente las tierras que han recibido en propiedad.

c) Un adecuado servicio de asistencia técnica con el fin de aumentar la productividad en beneficio, no sólo de la economía del campesino, sino del desarrollo agrícola de la nación.

Al mismo nivel consideramos nosotros la existencia de un adecuado servicio de asistencia social, comprendiendo como parte de él la organización y comunicación educativas como medio indispensable para asegurar los resultados de la asistencia técnica y de lograr la elevación integral del poblador del campo.

d) Organizaciones de sistemas eficientes de mercadeo que aseguren la comercialización a precios justos de los productos agropecuarios.

Antes del comentario de cada uno de estos aspectos, queremos recalcar la trascendencia que tiene la afirmación del ponente, que hacemos también nuestra, en el sentido de que "cualquier instrumento legal que instituya una Reforma Agraria debe consagrar a la población campesina los siguientes derechos: A la tierra, al crédito, a la asistencia técnica y al mercadeo". Sólo mediante el reconocimiento de estos derechos, que por tener como sujeto al campesino en su calidad de persona humana son inalienables, es que nos apartamos por igual de la concepción totalitaria que pone todo en manos de un Estado absorbente y tiránico, y de quienes pretenden la instauración de un sistema estatal paternalista que considera al campesino como objeto de un programa de Reforma Agraria y no como sujeto actuante en él, y por lo tanto artífice de su propia elevación. Es éste un punto doctrinario que juzgamos de capital importancia.

1).- DOTACION DE TIERRAS.

Es sin lugar a dudas, como dice el Dr. Mantilla, la primera y más trascendental etapa de cualquier plan de Reforma Agraria. La dotación de tierras surge como consecuencia lógica del propósito de eliminar los defectos existentes en la estructura de la tenencia de la tierra, que es el objetivo principal de la Reforma, cuando se trata de áreas ya incorporadas a la economía del país; o mediante la incorporación de nuevas áreas por un proceso de colonización, que consideramos complemento indispensable de la Reforma Agraria en países como los nuestros en los que la tierra aprovechada suele ser escasa y en los que hay grandes posibilidades de expandir la frontera agrícola.

En uno u otro caso estamos completamente de acuerdo con el Dr. Mantilla, las tierras adjudicadas deben ser económicamente explotables y constituir una unidad capaz de asegurar ingresos adecuados para el sostenimiento decoroso y el progreso material y espiritual de la familia campesina que trabaje la tierra, sea dentro del sistema de finca familiar que debe adoptarse siempre que las condiciones del medio físico, económico y social así lo permitan o de acuerdo con sistemas de propiedad y explotación comunitaria o cooperativa, cuando aquellas condiciones pongan en riesgo la viabilidad de la finca familiar.

Para planificar la dotación de tierras en acciones de Reforma Agra-

ria la primera cuestión es el alcance de la ley en cuanto a las tierras afectables, o sea la definición legal de lo que se consideran defectos estructurales en la tenencia y uso de la tierra. El criterio rector en la legislación de Venezuela, como lo es la de mi país, es el de la inafectabilidad de la propiedad privada que cumple con su función social, o que - como dice la ley peruana - "se usa en armonía con el interés social". Los elementos esenciales contenidos en la ley venezolana son correctos, salvo a lo que se refiere a no haber incluído a cosa que sí tiene la Ley Peruana - como contraria a la función social de la propiedad la concentración de la tierra en pocas manos, de manera tal que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario. Esto con independencia del buen trabajo de la tierra y de todas las demás condiciones. Es cierto que la ley venezolana considera entre las excepciones la afectación en el caso mencionado invocando como fundamento la existencia de excesiva presión demográfica y la carencia de tierras para efectuar dotaciones. Pero en nuestra opinión la afectación en estas circunstancias se justifica por el incumplimiento de la función social de la propiedad toda vez que el acaparamiento de un bien escaso como la tierra es contrario al bien común como lo es en su caso el monopolio industrial o comercial - prescindiendo de la eficiencia productiva que con ella se logre.

El plan de afectaciones debe comprender las tierras de propiedad fiscal, las del dominio privado del Estado, la Iglesia y las Corporaciones y las de propiedad privada según los alcances y modalidades establecidos por la ley. Esto exige la disposición de datos sobre el estado de propiedad, o sea informaciones de tipo catastral, que cubran los aspectos físicos, jurídicos y económicos. Lo más conveniente, y así lo establece la legislación peruana es que esta labor se realice por zonas, en vista de la limitación de recursos financieros, económicos, humanos y técnicos para abordar la ejecución de un plan de afectaciones en escala nacional y en forma simultánea. Al proceder por zonas y considerando planes de conjunto para toda el área se hace factible el establecimiento de una estructura de tenencia de la tierra adecuada a las exigencias del desarrollo agrícola. Es diríamos casi imposible, en la mayor parte de los casos, lograr un reordenamiento eficaz de la tenencia y uso de la tierra, si es que la afectación se realiza fundo por fundo en forma dispersa a todo lo largo y lo ancho del país. Esta dificultad se presenta cuando la ley establece como requisito para la afectación de una propiedad el pedido de dotación de tierras por los campesinos allí asentados, o cuando dispone que el derecho de dotación debe ser satisfecho siempre que existan tierras afectables. No escapan a nuestro criterio las razones de carácter político social que sirven de fundamento para

la adopción de una norma legal semejante, pero ello no nos releva de señalar la incongruencia que esto representa para la planificación. En orden a dejar a salvo el aspecto doctrinario de la participación de los campesinos en todas las etapas de la reforma, estimamos que ello se logra en justa medida con la representación institucional en los órganos de administración de la reforma encargados de la elaboración y aprobación de los planes de afectación. Volviendo a tratar lo referente a los datos e informaciones necesarias para la preparación de los planes de afectación creemos - y así lo demuestra la reciente experiencia peruana - que pueden aplicarse procedimientos expeditivos, seguros y poco costosos en la mayor parte de las zonas del país, utilizando las aerofotografías, planos y otras informaciones disponibles; con lo cual la inexistencia de registros catastrales completos, deja de ser - al menos en el caso de mi país - un obstáculo insalvable.

Adoptado como criterio general el de la zonificación de las afectaciones de propiedad, y la determinación de prioridades para la declaración de zonas según la gravedad que en ellas revistan los problemas agrarios, queda siempre la posibilidad y así lo considera la ley peruana - de realizar acciones de transferencia de propiedad sin tal requisito, cuando se trata de la eliminación de formas antisociales de tenencia de la tierra, y tambien cuando se trata de convertir en propietarios a agricultores ya establecidos en calidad de pequeños arrendatarios, aparceros, etc.. Insistimos en que este último tipo de acciones tiene un contenido predominantemente social sin que de ello se derive el descuido o abandono de criterios económicos.

En resumen, y con las atingencias anotadas, creemos que la afectación de la propiedad rural para los fines de la Reforma Agraria debería ajustarse a un plan nacional de carácter indicativo, y realizarse de acuerdo a programas zonales según un orden de prioridades establecido en razón de la urgencia y gravedad de los problemas agrarios, y considerando siempre el logro de las metas fijadas en el plan nacional de desarrollo para el sector agrícola y la coordinación de éste con los demás sectores de la economía.

Conviene anotar que consideramos desde todo punto de vista deseable la fijación de plazos definidos para culminar las acciones de afectación de la propiedad rural, toda vez que la incertidumbre de los propietarios conduce a la reducción o paralización de las inversiones, con perjuicio para la producción y la productividad. De otra parte, la fijación de tales plazos tiende a lograr la oportuna asignación de los recursos financieros necesarios y a que se respeten

las prioridades que hayan sido acordadas a la Reforma Agraria.

El segundo paso en la ejecución del programa es la redistribución de la propiedad respecto a la cual el ponente ha señalado criterios muy acertados, tales como:

a) Que el tamaño de las nuevas parcelas esté de acuerdo con la productividad potencial de la tierra y con la capacidad de trabajo del grupo familiar que vaya a ocuparlas.

Con relación a lo último habría que anotar que la única forma operativa de dimensionar las fincas en razón de la capacidad de trabajo es tomando como base el número de jornales que puede aportar en el curso del año la familia tipo de la zona.

b) Que el tipo de explotación proyectada para el área a redistribuirse, redunde en el aumento de la producción con relación á la desarrollada antes de su incorporación al proceso de reforma agraria.

Cabe aquí tambien señalar que en algunos casos tal aumento no será logrado a corto plazo y que en otros sería aceptable tan solo el mantenimiento del nivel de producción anterior - si éste ha sido alto - o aún una eventual reducción siempre que no sea muy grande, dado que el objetivo de la Reforma Agraria es lograr una mejor distribución del ingreso agrícola y la democratización de los derechos sobre la tierra.

c) Que el plan de redistribución sea capaz de aumentar el nivel de vida de sus beneficiarios.

d) Que el proyecto de distribución guarde la debida relación con las posibilidades de otorgar a los agricultores facilidades de crédito y servicios públicos tales como carreteras, transporte, educación, etc.

Sobre este punto queremos llamar la atención en vista de que con frecuencia el poco cuidado con que se le ha considerado ha sido causa de ruidosos fracasos; particularmente merece citarse el caso de proyectos de colonización de nuevas tierras, cuyo mayor estrangulamiento ha estado en la falta de vías adecuadas para el transporte.

Señala el Dr. Mantilla que los planes de redistribución de tierras de-

ben estar coordinados con los programas de vialidad rural, de obras hidráulicas, de vivienda rural y de dotación de servicios públicos (Sanidad y asistencia social, educación, agua, luz, etc.) En esto estamos de completo acuerdo, sin embargo, creemos conveniente señalar que siempre que ello sea posible la ejecución de los planes de habilitación de infraestructuras y transformación física de la tierra debe hacerse simultáneamente con el plan de distribución y con el asentamiento de los beneficiarios, procurando dar empleo a éstos en la ejecución de dichas obras, cuando con ello no se estorbe el desarrollo del trabajo en las propias unidades o parcelas. Es util también tener en cuenta que en ciertas condiciones, como las prevalecientes en áreas importantes del Perú, es posible realizar parte apreciable de las obras por el sistema de ayuda mutua, proporcionando el Estado sólo algunos materiales, máquinas, y la dirección técnica.

En lo que se refiere a la modalidad de las adjudicaciones creemos, coincidiendo con el exponente, que debe considerarse de acuerdo a la realidad de cada país y con la idiosincrasia de sus poblaciones rurales. Ya antes nos hemos referido varias veces a este asunto, sin embargo creemos oportuno mencionar que en cuando se hace frente a una excesiva presión demográfica y a la escasez de tierras utilizables para fines de Reforma Agraria es preciso admitir - como la Ley Peruana autoriza - la constitución de unidades inferiores a la finca familiar, y que los problemas que de ello se derivan pueden ser amenguados o resueltos si es que vencido un término prudencial de la adjudicación no sólo se permite sino se alienta las transferencias de tierras entre los beneficiarios para hacer posible la constitución de unidades económicas.

Finalmente, para concluír con lo que se relaciona con los planes de distribución de tierras, queremos expresar que compartimos la preocupación del Dr. Mantilla acerca de los defectos que algunas legislaciones presentan en cuanto se refiere a la pronta expedición de los títulos y el registro de el nuevo régimen de tenencia de la tierra, de lo cual se derivan múltiples inconvenientes de distintos órdenes.

2).- CREDITO AGRICOLA

En tesis generales estamos de acuerdo con los criterios que el Dr. Mantilla ha señalado con relación al crédito agrícola, que constituye un elemento sustancial en el desarrollo de la Reforma Agraria. Deseamos acotar sólo algunas

consideraciones sobre el problema del financiamiento de las operaciones de crédito, al mismo tiempo que sobre su administración. Los requerimientos de crédito por los beneficiarios de la reforma suelen ser cuantiosos y presentan características especiales. De allí el que por lo general el esfuerzo y financiación de administración del crédito repose fundamentalmente, cuando no de manera exclusiva, sobre la banca especializada del Estado y el organismo encargado de la Reforma Agraria. Poco se ha hecho por movilizar recursos de la banca privada, al menos en el caso de mi país, utilizando los distintos medios que para este fin pudieran ser empleados, tales como: tasas de encajes diferenciales, facilidades de redescuento, otorgamiento de garantía subsidiarias, subsidio para cubrir diferencias en las tasas de interés, etc. Frecuentemente resulta también poco satisfactorio la coordinación entre la adjudicación de tierras, que es responsabilidad de los Institutos de Reforma Agraria, y el otorgamiento de créditos suficientes y oportunos a los beneficiarios, responsabilidad que compete al banco o a los bancos agrícolas generalmente estatales, de ello resulta la pérdida del impulso inicial de la reforma y de las posibilidades de alcanzar niveles de vida y producción más altos. Como un medio para evitar estas dificultades se ha previsto en la Ley Peruana, y está ya operando, un fondo especial para créditos de Reforma Agraria mediante aportes que el Instituto de Reforma y Promoción Agraria está obligado a considerar anualmente en su presupuesto mediante partidas acordes con la magnitud y naturaleza de los proyectos que tenga en curso. Este fondo es administrado en calidad de fideicomiso por el Banco de Fomento Agropecuario y su manejo se hace por un consejo especial, que integran tres representantes del Instituto y dos del banco. De esta manera los adjudicatarios de tierras por la Reforma Agraria reciben la clase de crédito que requieren, con oportunidad - la supervisión de los créditos es responsabilidad del IRPA - y con tasas de interés y plazos de amortización adecuados a su capacidad de rembolso. La ley preve también la creación de un banco comunal cooperativo, como institución especializada en el otorgamiento de créditos a las comunidades de indígenas, que gozan de un status especial en cuanto se refieren al carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de sus propiedades. El IRPA puede constituir también en este banco un fondo de fideicomiso. Una cuestión muy debatida y de gran interés es el determinar si es necesario o no la creación de instituciones bancarias especiales para la operación de créditos de Reforma Agraria, o si basta con la creación de departamentos ad-hoc en los bancos agrícolas ya establecidos. Nosotros, pese a reconocer que por esta última forma es posible al menos teóricamente - rebajar los costos, nos inclinamos por la constitución de entidades bancarias especiales promovidas por el Estado pero cuya estruc-

tura les permita evolucionar hacia su transformación en sociedades cooperativas de grado superior, integradas por cooperativas de base campesinas.

3).- ASISTENCIA TECNICA.

Como ha expresado el ponente hay quienes han pretendido o aún pretenden invocar como razón para postergar la redistribución de tierra en nuestros países el estado de atraso técnico y el bajo nivel cultural en que se encuentran la mayoría de los campesinos, como consecuencia del abandono en que tradicionalmente se les ha mantenido. Estamos completamente de acuerdo con el Dr. Mantilla cuando dice que el aspecto educativo debe ser resuelto como un complemento a los programas de redistribución de la propiedad, a fin de capacitar al campesino para que utilice en forma eficiente, provechosa y remuneradora la tierra y el crédito que recibió del Estado.

A lo tratado por el ponente queremos agregar sólo un aspecto de carácter administrativo en lo que se refiere a la extensión: juzgamos que el tipo de adiestramiento técnico que deben recibir los beneficiarios de la Reforma Agraria, en especial los ubicados en zonas marcadamente deprimidas, exige el empleo de prácticas y métodos más intensivos que los que pueden emplearse con éxito tratándose de agricultores ya establecidos, por ello creemos que sin que pueda considerarse como duplicación de esfuerzos, las entidades directamente responsables de la Reforma Agraria deben tener su propio personal de extensión con residencia permanente en los núcleos campesinos. Paralelamente, el servicio nacional de extensión, por lo general dependiente del Ministerio de Agricultura, se encargaría sólo de los pequeños y medianos agricultores establecidos fuera de los proyectos de Reforma Agraria.

Otro aspecto de interés y al mismo tiempo muy polémico, es el que se refiera a la mecanización, que suele considerarse como parte de la asistencia técnica. Estimamos que la introducción de máquinas para el trabajo agrícola debe hacerse con mucha cautela, sobre todo cuando no se trate con ellas de complementar la mano de obra sino de sustituirla. Debe tenerse en cuenta que la tecnología de la mecanización se ha originado en los países desarrollados en respuesta a situaciones económicas muy distintas de las nuestras; mientras que allí la mano de obra es escasa y el capital factor relativamente abundante, en los países en desarrollo la situación es a la inversa. El desplazamiento de mano de obra por la mecanización agrícola se justificaría solamente en el caso de que los trabajadores excedentes puedan ser absorbidos

por la industria u otros sectores de la economía en condiciones ventajosas, lo que suele ser, al menos en el Perú, bastante difícil.

4).- ORGANIZACION DEL MERCADEO

El tendón de Aquiles de los programas de Reforma Agraria y en general del desarrollo agrícola es el mercadeo de los productos. Es un problema complejo que debe encararse en el ámbito de la economía general de la nación y en muchos aspectos sustanciales en el plano de la colaboración internacional. Con esta referencia, y sin el ánimo de desbordar el tema propuesto consideramos nuevamente indispensable insistir en la necesidad de coordinar los programas de Reforma Agraria, con la política de desarrollo del sector agrícola, y en ésta a su vez con el planeamiento del desarrollo económico social de la Nación. Es al tratar de los problemas del mercadeo donde aparece con características a veces dramáticas esta ineludible necesidad.

Coincidimos con el ponente en que son aspectos fundamentales la orientación de la producción hacia aquellos renglones deficitarios en la producción del país, la adopción de una política de fijación de precios mínimos garantizados, el desarrollo de planes de vialidad, transporte y almacenamiento de productos, y el fomento de cooperativas de mercadeo y de consumo. Pero con esto nos mantenemos en un plano meramente enunciativo, las dificultades y las discusiones se presentan cuando se trata de concretar los alcances de la política de fijación de precios mínimos, por ejemplo.

III.- Organización Administrativa

En primer término el Dr. Mantilla se refiere al dilema planteado en diferentes oportunidades y calurosamente debatido acerca de si la Reforma Agraria debe ser responsabilidad de un solo despacho u organismo o si por el contrario su ejecución incumbe a todo el aparato del Gobierno de un país. Coincidimos con el ponente en que siendo la Reforma Agraria un proceso integral la responsabilidad de su ejecución debe ser compartida por todos los órganos ejecutivos de la Administración Nacional.

La responsabilidad principal debe recaer en primer lugar - como dice el Dr. Mantilla - en el Ministerio de Agricultura, que tiene a su cargo todo lo relacionado con los problemas agrarios y agrícolas del país.

Los problemas relativos a la modificación del régimen de tenencia y distribución de la propiedad por ser de índole específica y representar el aspecto sustancial de la Reforma deben ser encargados a una dependencia autónoma, que tendría la denominación de Instituto de la Reforma Agraria, adoptada por la mayor parte de países.

Queda por establecer, con arreglo a la legislación y al ordenamiento constitucional de cada país el grado de autonomía de este Instituto y su forma de gobierno o administración. Es deseable que el Instituto tenga como órgano máximo de gobierno un Consejo, o Junta Directiva en la cual estén representadas las entidades de la administración pública más directamente vinculadas al proceso de la Reforma Agraria, mediante delegados designados por el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros correspondientes, el banco o institución estatal dedicada al crédito agrícola, y los distintos elementos del sector privado directamente interesados en la Reforma Agraria, como son las instituciones representativas de los campesinos y de los trabajadores al nivel Nacional, las organizaciones cooperativas y los productores, empresarios agrícolas y ganaderos.

Se ha introducido en diversos países, entre ellos el Perú, la participación en el Consejo, con voz pero sin voto, de representates del Parlamento. Mientras unos sostienen que esto entraña una intromisión en la autonomía del Poder Ejecutivo, otros consideran que dicha participación se justifica porque facilita la enmienda de errores que pudiera tener la legislación, al mismo tiempo que siendo la Reforma Agraria un proceso fundamentalmente político no deben estar ausentes de su administración los miembros del Parlamento. Estimamos que en el caso de nuestro país resultaría prematuro pronunciarse a este respecto, aunque en el plano estrictamente principista no somos contrarios a tal participación.

La Dirección Ejecutiva, estimamos que debe tener carácter unipersonal y corresponder preferentemente a un técnico con formación interdisciplinaria en la Reforma Agraria, de libre nombramiento y remoción por el Consejo.

La autonomía del Instituto debe concretarse en la formación de su propio presupuesto, el nombramiento y remoción de su personal de funcionarios y empleados y la administración de sus rentas y patrimonios sin sujeción a controles previos, y con la sola obligación de rendir cuentas ante el Contra-

lor General de la República.

De acuerdo a la ley peruana todos los aspectos financieros y patrimoniales de la Reforma Agraria han sido confiados a una Corporación autónoma, que es la que debe financiar las expropiaciones que la ley autoriza, así como los presupuestos administrativos y los programas elaborados por el Instituto de Reforma y Promoción Agraria. Forman parte del patrimonio de la Corporación las tierras que el Estado le adjudique y las que sean expropiadas para el cumplimiento de la ley agraria. El IRPA realiza las expropiaciones y hace las adjudicaciones, por cuenta y en nombre de la Corporación. En principio podrían señalarse ventajas y desventajas de este sistema que sustrae de la esfera del Instituto de la Reforma Agraria todo lo relacionado con el financiamiento y el manejo patrimonial. La corta experiencia peruana hace prematuro cualquier pronunciamiento.

Conviene sí hacer algunas consideraciones acerca de la organización interna del Instituto en lo que se refiere al grado de descentralización administrativa. Estimamos que en general es conveniente la organización descentralizada siempre y cuando la oficina central cuente con medios adecuados de evaluación y control. Esta descentralización debe cubrir desde el proceso de elaboración de planes de afectación de la propiedad al nivel regional o zonal hasta la administración de los proyectos. Fiscalización inmediata de la marcha de los proyectos debe ser hecha por los directores de zona, bajo la inmediata dependencia del Director General del Instituto. El personal técnico de la oficina central debe tener como tarea la preparación de los planes nacionales y la evaluación de los planes regionales y de los proyectos específicos, cuya elaboración debe corresponder al personal de cada zona.

Queda por comentar lo referente a la coordinación entre las distintas entidades de la Administración del Estado vinculadas a la Reforma Agraria. Hay diversas formas de lograrlo, entre otras la creación de un Comité Coordinador como el mencionado por el Dr. Mantilla, asi como los comités interministeriales a los que también se ha referido; u otras, como el intercambio de representantes en los Consejos Directivos como es en el caso de mi país en lo que se relaciona con el IRPA, el Banco de Fomento Agropecuario, y la Corporación Financiera de la Reforma Agraria y la Oficina Nacional de Fomento Cooperativo. La coordinación al nivel de los ministerios se establece en el Perú en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, que integran los ministros

de Hacienda y Comercio, Agricultura, Fomento y Obras Públicas, Trabajo y Asuntos Indígenas, Salud Pública y Asistencia Social, Educación Pública, conjuntamente con un representante de las Fuerzas Armadas y el Presidente del Banco Central de Reserva del Perú.

En definitiva cualquiera que sea el sistema ideado para la coordinación y por buenos que sean los planes y programas, su cabal ejecución dependerá de la firme decisión de los partidos políticos mayoritarios, que tienen - como es lógico en una democracia - el control del mecanismo administrativo del Estado. De allí que lo principal en nuestra opinión sea el arribar a lo que se denomina un acuerdo de "Punto Fijo" entre las principales fuerzas políticas como medio de asegurar la ejecución de la Reforma Agraria y responder a las legítimas aspiraciones de los pueblos.

la reforma agraria en bolivia su programación nacional

Dr. Alipio Valencia Vega *

1.- La cuestión de la tierra

Es evidente que la tierra constituye la fuente fundamental de recursos para la existencia del ser humano. Es de la tierra que se extraen frutos y productos y sobre ella viven y se sustentan una diversidad de animales que también son utilizados por el hombre en la satisfacción de sus necesidades. En su superficie o sea sobre el suelo y en el subsuelo hay almacenada una diversidad inconmesurable de materiales y elementos que sirven primordialmente a la humanidad.

Pero cuando la tierra ha incrementado su importancia económica ha sido desde que el hombre aprendió a cultivar los campos y a criar ganados sobre el suelo. Por eso es que las formas de apropiación y de explotación de la tierra por el hombre, han revestido siempre una función socio-política desde los más remotos tiempos de la historia. Claro que estas formas de propiedad y de explotación no han sido las mismas a través de las grandes épocas de la evolución humana, suscitando ellas fuertes controversias y corrientes de opinión para concretarse en fórmulas jurídicas especiales y peculiares a cada sociedad y a cada tiempo.

* Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria de Bolivia

Es sobre tales formas de propiedad de la tierra y los consiguientes sistemas de su explotación con la utilización de los productos, que ha versado la cuestión de la tierra, produciéndose en el seno de las sociedades del mundo, luchas intensas para mantenerlas, transformarlas o extirparlas. Es, desde este aspecto, que en Bolivia ha habido también una cuestión de la tierra que tiene remotos antecedentes.

2.- Antecedentes históricos

Los pueblos, cuanto más primitivos son, mantienen una dependencia mayor de la naturaleza directa para el abastecimiento de los recursos de su propia subsistencia. Si bien la capacidad humana para la transformación de los recursos naturales es coetánea a su inteligencia, sólo la evolución de la humanidad con el tiempo, ha determinado el paulatino desarrollo de esa capacidad. Las sociedades, de simples grupos recolectores de frutos espontáneos de la naturaleza, se han ido elevando a cazadores, pescadores, pastores, ganaderos y, finalmente agricultores, para rematar, en la época actual en industriales.

En la América, antes del Descubrimiento y la Conquista, la cultura y el progreso no eran uniformes. Había pueblos simplemente recolectores, otros puramente cazadores, muchos pastores y ganaderos y varios - los más adelantados - agricultores. Entre estos últimos se encontraban los habitantes del Imperio Incaico, una de cuyas regiones fue el Kollasuyo que corresponde a la Bolivia actual. De ahí que es necesario referirse someramente a los antecedentes históricos de la cuestión agraria en este país.

a) Incanato. Durante el Imperio Incaico, cuyo antecedente inmediato en la organización agraria, fueron los pueblos aymaras del Kollasuyo, la tierra constituía la principal fuente de recursos para el hombre. Los campos eran cultivados sistemáticamente con procedimientos perfeccionados y sustentando sistemas de riego realmente admirables. No se conocía propiedad individual ni hereditaria para la tierra. Toda ella pertenecía a los "ayllus" que corresponden a la categoría sociológica de los clanes o gens. Cada "ayllu" distribuía las tierras de su comarca en tres porciones iguales: para el Sol o "Inti" - deidad tutelar del Tahuantinsuyo -, para el Inca o gobernante supremo y para el pueblo. La producción de las tierras del Sol y del Inca servía para

el sostenimiento del culto, los sacerdotes y los gobernantes, pero también para cumplir fines de alta previsión social, pues los productos acumulados en los "tampus" extendidos a lo largo y a lo ancho del Imperio, se distribuían entre las poblaciones afectadas por calamidades telúricas tales como sequías, excesivas lluvias, granizadas, heladas, inundaciones, terremotos, etc., y además, para el sostenimiento de los trabajadores de las minas, de las obras públicas y de los soldados en campaña.

Las tierras del pueblo se repartían entre las familias de cada ayllu a razón de un tupu por miembro varón y medio tupu por miembro mujer, con la circunstancia de que no había nadie en el ámbito del Tahuantisuyo que no recibiera sus parcelas respectivas, las que tenía obligación de cultivarlas, pues si no lo hacía, no contaba con medios de subsistencia. Por eso es que en el Imperio Incaico existía una verdadera igualdad por la tierra y el trabajo. La tierra era, pues, un instrumento efectivo de democratización de la vasta población incaica.

b) Coloniaje. La Colonia surgida consecuentemente a la Conquista, quebró la regularidad del proceso evolutivo del Imperio Incaico y destruyó los sistemas económico, social y político, propios de estas sociedades nativas, implantando al mismo tiempo las modalidades de las sociedades europeas, pero no las correspondientes al Siglo XVI que marcaban las primeras formas del régimen capitalista, sino las que correspondían acentuadamente al sistema feudal ya en trance de caducidad en el mundo occidental.

El régimen de la tierra sufrió consiguientemente una transformación correlativa. La "encomienda" y el "repartimiento", aunque aparentemente fueron instituidos para evangelizar a los nativos y elevarlos a la condición de vasallos del rey de España, en el hecho fueron los instrumentos de la afirmación del régimen feudalista de la tierra en América. El "encomendero" fue el señor feudal y el indio fue convertido en siervo de la gleba con todas sus características. El historiador peruano Jorge Leguía, afirma a este respecto que en virtud de la "encomienda" el indio perdió su libertad personal y en virtud del "repartimiento" perdió su propiedad.

Las leyes llamadas de "composición", dictadas muchos años después de organizado el régimen colonial, fueron la rubricación jurídica del régimen feudal sobre la tierra y los indios americanos.

c) República. El año 1809 comenzó la Guerra de la Independencia del Alto

Perú que duró diez y seis años. En su iniciación los revolucionarios paceños del 16 de julio de 1809, al organizar la institución de gobierno llamada Junta Tuitiva y Representativa de los Derechos del Pueblo, dieron cabida a diputados de las parcialidades indígenas, para que pudiesen actuar en sentido de lograr las demandas de los indios, expresadas durante las grandes sublevaciones de 1780-83. Pero posteriormente la revolución no incluyó a los indios y sus demandas, y en la fase final del movimiento, fueron los antiguos realistas quienes se apoderaron de la dirección revolucionaria, de tal manera que cuando se declaró la independencia y se organizó el nuevo Estado, los viejos realistas, convertidos en próceres de la República, despojaron a la Independencia de todo contenido renovador y de transformación de la estructura económico-social de la Colonia.

Paradójicamente, el Estado liberal inaugurado con la independencia, mantuvo la economía feudal de la Colonia con una agricultura de procedimientos atrasados y sustentada sobre la servidumbre del indio; consecuentemente, no se ingresó a la etapa industrial y la producción se mantuvo bajo la subsistencia del artesanado, constantemente desplazado en sus posiblidades por la importación de mercaderías industriales europeas. La minería se mantuvo en completa decadencia hasta la conclusión de la Guerra del Pacífico en 1880.

Bajo estas modalidades, en la realidad agraria boliviana, la hacienda de la época republicana mantuvo íntegramente las características de la vieja "encomienda" colonial. Las tierras de "comunidad" que como reminiscencia de los lejanos "ayllus" indígenas precoloniales, habían subsistido en las regiones más inclementes y difíciles de la tremenda geografía alto peruana, fueron objeto de constantes depredaciones y ataques durante la República. Por una disposición de 1842, bajo el gobierno del General José Ballivián, se declaró las tierras de comunidad de propiedad del Estado, y a los indios que fueran sus propietarios, solamente como meros "enfiteutas" que pagaban por el uso de la tierra una contribución al señor directo del suelo, o sea el Estado. Pero fue en el gobierno del general Mariano Melgarejo que el criollaje terrateniente aprobó una Ley en el Congreso de 1868, en la cual, considerando las tierras de comunidad como de "manos muertas", las declaraba de propiedad definitiva del Estado disponiendo que serían vendidas en pública subasta a quienes cuyos propietarios indígenas no pagarán una cantidad no inferior a 25 pesos hasta 100.

En general, la República, pese al Código Civil Santa Cruz, que consideraba la propiedad desde el punto de vista liberal, ya que era copia del Código

Civil francés, no liquidó la propiedad feudal de la tierra. El terrateniente como "señor" tenía su hacienda con "sus indios", como si éstos fuesen aperos consubtancializados como la gleba e inseparables de ésta, sin derechos propios, recibiendo la "gracia" o concesión señorial de una parcela para cultivarla en su provecho, criar animales y construir su cabaña sobre ella, pero todo ello a cambio de trabajar permanentemente la tierra del "señor" y de prestarle los más diversos y denigrantes servicios personales, en su casa de la hacienda, de la villa provinciana o de la ciudad. Este era el régimen de servidumbre medioeval en su más clara expresión. El indio, como siervo, no ingresó a formar parte del Estado, ni siquiera de la sociedad nacional Era mísero, completamente ignorante y no tenía significación en la economía, porque no era consumidor sino de los bienes que él mismo los producía penosamente.

3.- Revolución y Reforma Agraria.

Las circunstancias anteriores influyeron poderosamente en el atraso y debilitamiento del país. Los sectores dirigentes y gobernantes, pertenecientes al gamonalismo feudo-colonial y después a la minería, estuvieron desposeídos de visión economico-social certera a lo largo de su gestión en el gobierno del país, de tal manera que debido a esta circunstancia y a la debilidad que ella aparejaba para la nación, se perdieron tres guerras de contenido económico: la del Pacífico a causa del salitre del Litoral boliviano; la del Acre por el caucho que interesaba al Brasil y la del Chaco por el petróleo que creyó conquistar el Paraguay.

Pero la Guerra del Chaco, por la magnitud del esfuerzo y la hondura del sacrificio popular, reveló por fin a las masas la realidad de la vida nacional y la enormidad del atraso económico-social en que se había estancado la República. Por eso es que de ese acontecimiento doloroso de la historia nacional, surgió una conciencia nacional en sentido de operar una revolución en Bolivia, que destruyendo y superando las pesadas condiciones del atraso, condujera al país hacia su efectivo progreso, partiendo del remozamiento de la estructura económica y la transformación ascendente de las condiciones sociales.

Fue esa madurez adquirida por el pueblo, que supo interpretar un partido nuevo que fue el Movimiento Nacionalista Revolucionario, la que despues de una primera tentativa en 1943 con el gobierno del teniente coronel Gualberto Villarroel, produjo la revolución nacional que se afirmó en 1952, derrocando a un gobierno procedente de la oligarquía minero-feudal perpetuada en el gobierno de la República.

La revolución nacional, proclamando que las riquezas naturales de la nación debían servir para fundamentar el progreso del país y el bienestar del pueblo y que se debía impulsar el desarrollo económico para asegurar la independencia de la nación, decretó un año después de su triunfo, la reforma agraria que liberara al campesinado de la servidumbre en que yacía y a la producción agraria del profundo atraso en que había sido mantenida desde los tiempos del Coloniaje.

4.- Minas y Tierras.

El Kollasuyo durante la remota dominación de los aymaras y luego cuando fue una de las provincias del Tahuantinsuyo incaico, fue un país agrario, donde todos sus habitantes, del Inca al último ciudadano, vivían de la producción de la tierra esencialmente. Pero cuando sobrevino la Colonia, los españoles aplicando la teoría económica del mercantilismo, buscando oro y plata, dieron preferencia a la explotación minera de los metales preciosos, subestimando la agricultura. El Alto Perú fue un "país minero", carácter que persistió durante la República.

Efectivamente, la extracción de plata que dió fama mundial al Cerro de Potosí, fundamentó el poderío y el fantástico enriquecimiento de la monarquía y de la nobleza españolas. Más tarde, durante la República, fué el estaño, a partir del siglo XX que también creó inmensas fortunas particulares, una de las cuales le dió méritos a don Simón I. Patiño para ser citado siempre como "rey del estaño".

Sin embargo, los grandes industriales mineros que fueron denominados por la crítica popular, siempre acertada, como "barones del estaño", no radicaron sus fabulosas utilidades provenientes de recursos naturales extraídos del fondo de las montañas con el esfuerzo sacrificado y tenaz de los trabajadores nativos, en el mismo país, tal como lo hicieron los pioneros del capitalismo en Europa y Norteamérica, sino que esas ganancias las llevaron fuera de Bolivia, para incrementar la economía poderosa de los países super-desarrollados, mientras en el país de origen, el Estado poseía una economía anémica y el pueblo terriblemente empobrecido, padecía una miseria crónica.

La comparación entre lo que habia ocurrido con la explotación de los recursos naturales propios en los países capitalistas europeos y Norteamérica, y lo que pasó en Bolivia, condujo, ya mucho antes de la Guerra del

Chaco, a afirmar una conciencia nacional en sentido de que las utilidades de la explotación minera radicando en el propio país, debían servir de base para fundamentar las condiciones necesarias del crecimiento y desarrollo económico nacional, de tal manera que se pasara de la economía feudo-colonial a una economía capitalista.

En este sentido, como las actividades agrarias estaban desoladoramente atrasadas en el aspecto técnico- económico, debían ser las riquezas creadas con la actividad minera las que debían proporcionar los recursos para realizar aquella obra realmente gigantesca, al mismo tiempo que en un plan de armonización del crecimiento económico, debían fundamentar el surgimiento de la actividad industrial, desde la industria liviana hasta alcanzar la industria pesada. Este ha sido precisamente, el sentido de las medidas que dictó el gobierno de la revolución nacional, así que se afirmó en el ejercicio del poder público en 1952.

5.- La Ley de Reforma Agraria.

Por los antecedentes, someramente expuestos anteriormente, se establece que la injusta distribución de la tierra y un régimen servidumbral de trabajo en el campo, hicieron imperiosa en la vida de Bolivia, la promulgación de la Ley de Reforma Agraria.

La concentración de tierras en pocas manos, de propietarios generalmente absentistas, impedía el desarrollo de la agricultura y ganadería nacionales, no existiendo tierras aptas disponibles para los que deseaban dedicarse a la actividad agropecuaria productiva.

El censo agropecuario de 1950, señalaba que el 70% de la propiedad agrícola estaba en poder del 4.5% de los terratenientes. El latifundio era la característica del sistema de tenencia de la tierra y cada uno constituía una verdadera provincia por su extensión; tal el caso de un solo propietario que poseía más de 4.000.000 has., superficie muy superior a la de algunos Estados Europeos.

El campesino tenía la obligación de trabajar gratuitamente 3 a 4 días a la semana en retribución a la pequeña parcela que se le entregaba. Además del trabajo de campo, el colono (campesino) debía prestar servicios personales, sin remuneración alguna, en las casas de hacienda y en las de las ciudades de los propietarios; no se empleaba (con raras excepciones) maquinaria

agrícola ni ninguna norma técnica moderna de cultivo; los rendimientos eran los más bajos del mundo y el Estado se veía obligado a invertir anualmente, más de 35% de sus disponibilidades de divisas extranjeras para la importación de productos alimenticios que podrían perfecta y comercialmente darse en el país.

Ante este panorama del agro-boliviano se dictó la Ley de Reforma Agraria, el 2 de agosto de 1953, la cual instituye el trabajo como título suficiente para tener la propiedad de la tierra; dispone la distribución de tierras a los campesinos que no la poseen o la poseen insuficientemente; restaura las tierras de comunidad indígena que fueron despojadas a su propietarios, mediante dolo o fraude, prohibe el trabajo gratuito estableciendo el salario para el trabajador agropecuario, reduce las grandes superficies a límites preestablecidos para la mediana propiedad cuando existe intervención personal del propietario o sus familiares inmediatos; respeta la pequeña propiedad y declara abolido el latifundio improductivo.

Para determinar la superficie de la unidad de dotación, o sea la pequeña propiedad, se procedió a faccionar un presupuesto ideal para cada familia campesina, que debía permitirle una vida decorosa y la satisfacción de todas sus necesidades primordiales, abarcando los capítulos de alimentación, vestuario, asistencia médica, educación, etc. Para subvenir todos estos gastos, se calculó los rendimientos de los principales productos para cada zona y se determinó las superficies necesarias para cubrir estos gastos, incluyendo un área adicional para vivienda y otras construcciones.

El Estado Boliviano no admite el latifundio -" que es la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplotada o es explotada deficientemente por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana, o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento; caracterizada, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujale, sayañas, aparcerías y otras modalidades equivalentes, de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta-trabajo, determinando un régimen de opresión feudal, que se traduce en atraso agrícola, en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina". (Art. 12°).

Tipos de Propiedad.- La ley reconoce, tanto para la agricultura como para la ganadería, tres tipos principales de propiedad, que son los siguientes:

La pequeña que "es la trabajada personalmente por el campesino y su familia, de tal manera que su producción le permite satisfacer racionalmente sus necesidades. El trabajo personal del campesino no excluye el concurso de colaboradores eventuales para determinadas faenas". (Art. 7°).

La mediana que "es la que teniendo una extensión mayor que la calificada como pequeña, y que, sin tener las características de la empresa agrícola capitalista, se explote con el concurso de trabajadores asalariados o empleando medios técnico-mecánicos, de tal manera que el volumen principal de su producción, se destine al mercado". (Art. 8°).

La empresa que "se caracteriza por la inversión de capital en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos, excepción hecha de estos últimos en las regiones de topografía accidentada". (Art. 11°).

Además se reconoce el "solar campesino", que tiene una función de residencia rural siendo insuficiente para las necesidades de subsistencia de una familia (Art. 6°) y la propiedad agraria cooperativa" que es concedida a los agricultores que se asocien con este carácter para obtener tierras, habilitándolas para su explotación debiendo establecerse en ellas, (Art. 10°) y puede estar constituida también por pequeños y medianos propietarios que aporten sus tierras para la organización del capital social de la cooperativa; por las tierras de los campesinos favorecidos con la adjudicación de antiguos latifundios que se organicen en cooperativas y por las tierras pertenecientes a las sociedades cooperativas agrícolas, por cualquier otro título no comprendidas entre las indicadas anteriormente.

"La propiedad territorial definida como latifundio, queda afectada en toda su extensión" (Art. 34°).

Extensión de la propiedad agrícola. Para fijar las superficies que corresponden a cada uno de los tipos de propiedad, se han tenido en cuenta las características de los suelos, sus rendimientos, su topografía, etc., estableciéndose las siguientes extensiones máximas, considerando únicamente las tierras cultivables.

Pequeña Propiedad

Zona Altiplano y Puna

Sub-zona Norte ribereña al Lago Titicaca	10 Has.
Sub- zona Norte con influencia del Lago Titicaca	10 Has.
Sub-zona Central	15 Has.
Sub-zona Sur	35 has.

Zona de Valles	Con riego	Secano	Vitícola
Sub-zona Valles Cerrados	4 Has	8 Has.	3 Has.
Sub- zona Valles Abiertos	6 Has.	12 Has.	3 Has.
Sub-zona cabecera de Valle	-°-	20 Has.	-°-

Zona Sub-Tropical

Sub- zona Yungas	10 Has.
Sub- zona Santa Cruz	50 Has.
Sub- zona Chaco	80 Has.

Mediana Propiedad

Zona del Altiplano

Sub- zona Norte con influencia del Lago Titicaca	80 Has.
Sub- zona Norte sin influencia del Lago Titicaca	150 Has.
Sub- zona Central	250 Has.
Sub- zona Sur y semidesértica	350 Has.

Zona de Valles	Riego	Secano	Vitícola
Valle abierto influenciado por el sistema de riego de la agrícola y valles de Cocha - bamba.	50 Has.	100 Has.	24 Has.
Otros valles Abiertos	60 Has.	150 Has.	24 Has.

Valles cerrados:

En tierras de valle	40 Has.	
En serranías	40 Has.	80 Has.
Cabecera de Valle		200 Has.

Zona Sub-Tropical

Sub- zona Yungas	150 Has.
Sub-zona Santa Cruz	500 Has.
Sub- zona Chaco	600 Has.

Zona Tropical Agraria

Deptos: Beni, Pando y Prov. Iturralde de La Paz	500 Has.

Empresa Agrícola

Zona influenciada por el Lago Titicaca	400 Has.
Zona andina, Altiplano y Puna	800 Has.
Valles abiertos adyacentes a Cochabamba influenciados por los riegos de la Angostura	500 Has.

Valles cerrados:

En tierra de valles	80 Has.	
En serranía	150 Has.	230 Has.
Zona Tropical y Sub-tropical de la región oriental		2.000 Has.

Propiedad Ganadera (Zona Tropical y Sub Tropical)

Pequeña	500 Has.
Mediana	2.500 Has.

Gran Empresa ganadera hasta 50.000 Has., siempre que tengan más de 10.000 cabezas de ganado mayor. A las que tienen menor número de ganado se les asigna a razón de 5 Has. por cabeza de ganado.

Procedimiento en los juicios agrarios.- Los trámites agrarios se inician por los campesinos o sus dirigentes cuando se trata de afectación, o por los propietarios en caso de consolidación o inafectabilidad, ante el Juez Agrario de la jurisdicción o un Juez Móvil, quien después de abrir el término de ley en el cual se reciben las pruebas y realizar una audiencia en el terreno para comprobar los hechos requiriendo el plano del fundo demandado y el co-

rrespondiente informe técnico, dicta su sentencia en primera instancia y eleva después el expediente al Consejo Nacional de Reforma Agraria, ya sea en simple revisión o en grado de apelación cuando una de las partes hace uso de este recurso.

El Consejo Nacional de Reforma Agraria como tribunal de instancia superior, tiene la facultad de revisión en todos los casos y, además conoce las causas en grado de apelación. Con los informes de los Departamentos Asesores (Técnico y Jurídico), sortea las causas entre los 8 vocales divididos en 2 Salas de 4 miembros, uno de los cuales, que es el Vicepresidente, preside las deliberaciones. El Vocal relator proyecta el auto de vista que requiere de 3 votos conformes para su aprobación. Contra el auto de vista, procede el recurso extraordinario de reconsideración, grado en el que la causa es conocida por todos los miembros del Consejo, o sea en Sala Plena, presidida por el Presidente del Consejo, requiriéndose cinco votos conformes para su aprobación.

Concluído el proceso, se pasan obrados al Ministerio de Asuntos Campesinos, donde se proyecta la Resolución Suprema con que concluye todo el trámite agrario, expidiéndose el correspondiente Título Ejecutorial que es firmado por el Presidente de la República y refrendado por el Presidente del Consejo.

Hasta la última instancia, las partes pueden presentar alegatos y pruebas, y por consiguiente, disponen de todos los recursos que les señala la ley para defender sus derechos con la más amplia libertad.

Indemnizaciones.- "Las expropiaciones que se efectúan en aplicación de la Ley de Reforma Agraria, son pagadas en su valor catastral vigente, en la proporción que corresponde a la parte afectada con bonos de la Reforma Agraria, que devengan un interés no capitalizable del 2% anual, en el término de 25 años" (Art. 156°).

Estos bonos no llegaron a hacerse efectivos por el poco interés de los propietarios en recibir las sumas correspondientes a sus indemnizaciones, pues las evaluaciones catastrales de sus propiedades eran fraudulentamente bajas. Muchos campesinos realizan sus pagos en una sola vez y previa liquidación hecha por el Consejo. Existe un proyecto de ley en el Poder Legislativo por el cual el Estado se hace cargo del pago o redención de la deuda agraria.

6.- Desarrollo de la Reforma Agraria.

Desde la iniciación de la Reforma Agraria hasta el 30 de agosto de 1964, el avance de esta conquista revolucionaria, puede apreciarse por las siguientes cifras:

	Tierras distribuídas:
Cultivables	3'416.968.37 Has.
Pastoreo	1'786.273.26 Has.
Incultivables	482.226.03 Has.
Para Cooperativas	48.437.93 Has.
Para Colonización	27.944.50 Has.
Areas escolares	5.005.69 Has.
Areas Deportivas	337.03 Has.
Areas Urbanas	5.952.74 Has.
Total distribuído:	5'773.145.55 Has.

Además, revirtieron al Estado, con destino a futuras dotaciones a campesinos sin tierra o que estén insuficientemente dotados, 219.819.59 Has.

Familias beneficiadas. Hasta el presente se han beneficiado 161.703 familias campesinas, cifra que contiene 808.515 personas, tomando un promedio de 5 personas por cada familia.

Títulos entregados. Los títulos de Reforma Agraria, son de dos clases; individuales cuando las dotaciones se hacen con carácter particular y colectivas cuando se dota en conjunto a cada sindicato campesino, esto último ocurre generalmente en las tierras de pastoreo y en las áreas donde se debe organizar cooperativas.

El 30 de agosto de 1964 se entregaron 243.939 títulos en la siguiente forma:

Individuales	129.305
Colectivos	114.634

Costo de la Reforma Agraria. El costo de la Reforma Agraria en cuanto se refiere al Estado, a pesar del enorme aparato que hubo que organizar para atender a dos millones y medio de campesinos distribuídos en más de un millón de kilómetros cuadrados, lo consideramos bajísimo como puede apreciarse de

los promedios obtenidos de todo el tiempo de su ejecución hasta el mes de agosto de 1964 y que se da a continuación con su equivalencia en dólares americanos para mejor comprensión:

Costo por hectárea distribuída	$B.	6.00	$US	0.50
Costo por familia beneficiada	$B.	139.35	$US	11.61

7.- La asistencia técnico-económica

En los tiempos actuales es indispensable que cualquier reforma agraria cuente con asistencia técnico-económica por parte del Estado. Es que la razón de la reforma radica fundamentalmente en la necesidad de superar el sistema de propiedad de la tierra y de explotación de ella. Por eso es que la reforma tiene que hacerse efectiva en dos aspectos fundamentales: a) el libre acceso del campesino que trabaja la tierra a la propiedad de ésta, y b) la superación de los sistemas económicos y los procedimientos técnicos con que se trabaja la tierra para requerirle mayores rendimientos.

Esos dos aspectos requieren indudablemente de una sólida economía que el campesino no la posee, y por eso es que se precisa la asistencia del Estado en ese sentido, ya sea en forma de crédito o de donaciones simples de capitales auxiliares; en cuanto a los procedimientos técnicos, éstos no podrán superarse sino con la introducción de herramientas modernas máquinas y fuerzas motrices, para cuya adquisición es necesaria también la asistencia económica del Estado, y además, se requiere también asistencia para enseñar al campesino el empleo sistemático, ordenado y rendidor de tales instrumentos, máquinas y fuerzas motrices.

Pero cuando se produjo la revolución nacional, ésta al hacerse cargo del gobierno de la nación, heredó un estado raquítico y económicamente muy débil. La reforma agraria era una exigencia nacional, porque ni la agropecuaria como actividad económica podía permanecer en el atraso de siglos en que se mantuvo, ni la enorme mayoría indígena del país - el 70 o 75% de la población nacional - debía continuar siendo un lastre para la marcha de la nación, por su tremenda pobreza, por su incultura y por su marginamiento de la sociedad.

Esta fue la razón por la cual, la Reforma Agraria en Bolivia se ha orientado en su primera fase de duración de una década, solamente a la entrega de la propiedad de la tierra al campesino, substanciando el proceso jurídico mediante el cual se ha legitimado esa propiedad justificada por el trabajo rea-

lizado sobre la tierra por el indio. Esta circunstancia, sin embargo, de ninguna manera ha significado que se haya olvidado por el Estado revolucionario, la necesidad de organizar la asistencia técnico-económica al campesino, precisamente para consolidar la Reforma Agraria.

8.- Resultados de la Reforma Agraria.

De acuerdo a los lineamientos expuestos anteriormente, los resultados inmediatos de la Reforma Agraria boliviana se perciben más bien en el campo social humano antes que en el técnico-económico. El campesino ha recobrado su dignidad. Con la propiedad de la tierra, sintiéndose dueño de ésta se siente también hombre, dueño de su propio destino. Ya no se humilla ni envilece. Se ha erguido como un ciudadano, despojándose completamente de todas sus inhibiciones del servaje. Pero también hay resultados que se perciben claramente después de once años de Reforma Agraria.

Standar de Vida del Campesino. La Reforma Agraria, al hacer al campesino dueño de las tierras que trabaja y al disponer la abolición del trabajo gratuito, ha producido como consecuencia paulatina la elevación de su nivel de vida. Hoy - al cabo de una década - dispone de sus ingresos para adquirir bienes de consumo y como signo general, todos los campesinos van dejando sus trajes típicos y compran ropa manufacturada de modo industrial. El uso de zapatos se ha hecho general y solamente los campesinos de las regiones muy alejadas continúan usando sandalias, llamadas abarcas y ojotas. En la mujer aún perdura la costumbre de usar el traje típico. Un índice de la elevación del standar de vida del indio, es la gran importación de bicicletas, máquinas de coser y radios a transistores que ha hecho el comercio nacional; a este respecto puede decirse sin exageraciones que pocas son las casas de campesinos donde no se encuentran estos artefactos.

Un sano deslizamiento hacia el progreso experimenta el ex-colono al sentirse libre de la opresión feudal en que vivía, y hoy participa activamente en todas las manifestaciones de la vida ordinaria del ciudadano común. Compra diarios, consume artículos importados y tiene pasión por los deportes, especialmente por el fútbol y en todo el agro boliviano se ven campos para la práctica de este deporte. El servicio de Reforma Agraria fomenta los deportes reservando áreas especiales para campos deportivos. El campesino concurre disciplinadamente a todos los actos electorales, y sus hijos, con sus mandiles blancos concurren diariamente a las escuelas instaladas por los núcleos campesinos.

Producción.- En los primeros años de la Reforma , la producción agrícola tuvo cierto descenso como consecuencia lógica de la profunda transformación que sufrió la estructura de la tierra. Los propietarios redujeron considerablemente sus áreas de cultivo, o sencillamente dejaron de cultivarlas, esperando las consecuencias de la Reforma Agraria, y los campesinos fueron los únicos que continuaron sembrando sus parcelas primeramente para sí, y solo posteriormente para el mercado, siendo ellas, actualmente quienes satisfacen las demandas del consumo nacional.

Pasado el segundo año de la promulgación de la Reforma Agraria, la producción comenzó a elevarse a índices significativos como puede apreciarse de la comparación de los datos de los principales productos, arrojados por el Censo Agropecuario de 1950, o sea 3 años antes de la Reforma Agraria, y las estimaciones efectuadas por el Ministerio de Agricultura para el año 1963:

(Toneladas)

Producto	Censo 1950	Estimado para 1963	Incremento.
Arroz	15.605	40.000	256%
Caña de azúcar	13.713	1.161.000	8.466%
Maíz	118.043	260.000	220%
Papas	113.153	700.000	619%
Trigo	84.259	78.400	93%

La producción de arroz, abastece actualmente todas las necesidades del consumo nacional interno y muy pronto se dispondrá de excedentes para su exportación. El año 1952 se importó 10.672 toneladas de arroz a un costo de $US. 1.967.629.

La producción de azúcar blanca refinada, cubre actualmente todo el consumo nacional. De 33.084 toneladas que se importó en 1952, con un valor de $US. 5.069.497, bajó el año 1960 a 19.547 toneladas. Los cuatro ingenios existentes en la actualidad produjeron 59.800 toneladas en 1963 y al presente existe una superproducción de 400.000 a 500.000 quintales, lo que ha motivado la iniciación de gestiones en los Estados Unidos de Norte América, para que se nos fije un cupo para la exportación de este producto. Con la instalación de un nuevo establecimiento que se construye actualmente en Bermejo

(Tarija) Bolivia se convertirá en un país exportador en gran escala, de este artículo de primera necesidad.

El café en grano sólo alcanzaba en 1950 para el consumo interno. En 1962 se exportó por un valor de $us. 1'019.000, cifra que ha aumentado en lo que va del presente año.

Vivienda.- Los créditos concedidos por el Banco Agrícola de Bolivia han servido, en parte para mejorar las viviendas de los campesinos. Tradicionalmente el campesino boliviano tenía vivienda incómoda y antihigiénica: una sola habitación con techo de paja, con una pequeña puerta y sin ventana alguna, servía de alojamiento familiar con todas sus dependencias y aún de pesebre para guardar algunos animales domésticos.

Actualmente ya hay en el campo casitas cómodas, muchas de dos pisos, con ventanas de vidrio, techos de teja o chapas de zinc, bien pintadas y conservadas. El campesino se siente orgulloso de mostrar su nueva vivienda, construída generalmente al lado de su antigua choza, ahora destinada a guardar aperos de labranza, herramientas y objetos o para animales con los cuales antaño convivía.

9.- Problemas emergentes de la Reforma Agraria.

La aplicación de la Ley de Reforma Agraria, como ocurre con todas las medidas de trascendencia, ha dado lugar al surgimiento de cuestiones nuevas que, en su mayor parte han adquirido ya los contornos de verdaderos problemas que requieren de soluciones en su mayoría inmediatas.

Algunas de esas cuestiones son las que a continuación se detallan:

Fragmentación excesiva. La calidad de los suelos, especialmente en el Altiplano, y la inclemencia del clima, determina que todos los agricultores busquen el aprovechamiento hasta de las más pequeñas superficies cultivables, que generalmente se encuentran diseminadas, procurando además que tales lugares se encuentren, al abrigo de serranías y colinas que las protejan de los vientos fríos, dominantes. Estas circunstancias hacen que un solo campesino tenga su dotación dividida hasta en 10 o 12 parcelas alejadas entre sí y cuya superficie total, muchas veces no alcanza a 5 Has.

Para estos casos, la ley establece que debe aplicarse una política de

reagrupamiento a cuyo objeto se realizan los estudios correspondientes.

Dotación insuficiente. Si bien la ley determina los límites de la pequeña propiedad, en base a estudios tendientes a permitir cómoda supervivencia del propietario, en la práctica no ha sido posible, en muchos casos, dotar de acuerdo a las indicadas cifras superficiales. La gran concentración campesina en los valles y riberas del Lago Titicaca, y la falta de suficientes tierras de labranza para dotar con una unidad a cada interesado, ha creado el problema del minifundio. Para salvar esta situación, se ha recurrido a la transferencia de población hacia las ricas zonas del oriente boliviano, aspecto que se ampliará a tiempo de explicar los programas de colonización. También se están organizando cooperativas de producción entre los minifundistas.

Crecimiento de la población rural. A medida que pasa el tiempo, y los hijos de los campesinos alcanzan su mayoría de edad, surge el problema de dotar de tierras a toda esta población nueva. Generalmente, los hijos y descendientes prefieren poseer parcelas en la misma hacienda, cercana a las de sus padres, y presionan para que se les distribuya individualmente las tierras ya dotadas en forma colectiva, hecho que aumentaría el minifundio.

La actual preocupación del Gobierno se orienta hacia una campaña para hacer comprender la ventaja que representa para los nuevos campesinos, poseer tierras suficientes en las regiones feraces del Oriente, de buen clima y recientemente con caminos estables, con mercados seguros y con fuentes próximas de aprovechamiento. Poco a poco se va imponiendo esta idea y el número creciente de campesinos que son trasladados a las áreas de colonización, demuestra el éxito obtenido hasta el presente.

10.- El Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Organización. La organización encargada por ley de la ejecución de la Reforma Agraria, es el Servicio Nacional de Reforma Agraria que está compuesto de:

a) El Presidente de la República
b) El Consejo Nacional de Reforma Agraria
c) Los Jueces Agrarios

" El Presidente de la República es la autoridad suprema y fiscalizadora del Servicio Nacional de Reforma Agraria y resolverá, en definitiva y con

potestad propia, las cuestiones emergentes de la aplicación de la ley". (Art. 164).

El Consejo Nacional con asiento en la ciudad de La Paz, está compuesto de un Presidente, dos Vicepresidentes y seis Vocales, que forman dos salas de 3 miembros cada una, con un Vicepresidente que preside sus deliberaciones.

Tiene dos Departamentos Asesores (Técnico y Legal), Jefaturas Departamentales en las capitales de departamento y Juzgados Agrarios Móviles y fijos según las necesidades) en todas las provincias. Cada Juzgado está compuesto por un Juez y un Secretario.

El personal que constituye el Servicio Nacional de Reforma Agraria en toda la República alcanza a 514 funcionarios.

Atribuciones.- Son atribuciones del Consejo Nacional de Reforma Agraria:

a) Conocer el grado de aplicación o revisión de todos los procesos sustentados en los Juzgados Agrarios; hacer las veces de Tribunal de apelación, y cuando se reune en Sala Plena, hacer de Corte Suprema en materia de Tierras;

b) Proyectar la planificación integral y superior en materia agraria y campesina.

c) Elaborar la reglamentación de la Ley de Reforma Agraria, mediante el derecho de iniciativa ante el Poder Ejecutivo;

d) Otorgar títulos de propiedad en favor de los nuevos beneficiados;

e) Organizar sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agropecuario;

f) Organizar sistemas de colonización, de explotación racional de la tierra y de mecanización agropecuaria.

11.- Cooperativas.

A objeto de regularizar el movimiento cooperativista que se inició como consecuencia de la aplicación de la Reforma Agraria, se dictó el 13 de setiembre de 1958, la "Ley General de Sociedades Cooperativas" que en sus

145 artículos, reglamenta la organización y funcionamiento de las cooperativas establecidas o por establecerse en el país.

Sus objetivos son bien claros, y demuestran la importancia de la Cooperativa. "En la lucha por transformar y superar el sistema feudal de tenencia de la tierra y la definitiva incorporación de las masas campesinas a la vida de la Nación, liberando y canalizando sus energías creadoras, la cooperativa se ha definido como el tipo de empresa agrícola capaz de sustituir ventajosamente el latifundio, de superar las técnicas y relaciones de producción de la antigua hacienda, de modernizar las comunidades indígenas y de reagrupar la pequeña propiedad agraria en las localidades de minifundio preponderante dentro de los términos del Decreto Ley 03464 de de agosto de 1953 (Ley de Reforma Agraria).

El organismo máximo encargado del fomento y control de las cooperativas es el Consejo Nacional de Cooperativas y su organismo ejecutor la Dirección Nacional de Cooperativas. Las cooperativas están agrupadas en Federaciones Departamentales y éstas se concentran en la Confederación Nacional de Cooperativas.

La Ley dispone la creación del Banco Nacional de Crédito Cooperativo con capitales aportados por el Estado, por los Bancos Agrícola y Minero de Bolivia. Pero este Banco aún no ha sido organizado.

Desde la promulgación del indicado decreto hasta el presente se han constituído 304 sociedades cooperativas que agrupan a 24.698 socios, las cuales tienen un capital suscrito de $b 19.878.856 ($us 1.656.571) del que han sido pagados $b. 6.489.262 ($us. 540.772) o sea el 3 . 04%

La distribución general de estas sociedades por clase de actividad es la siguiente:

Clase	Sociedad	Porcentaje	No. de socios
Agropecuarias	164	53.95%	8.546
Industriales	52	17.11%	3.024
De servicios	35	11.51%	2.224
De ahorro y crédito	35	11.51%	2.980
De consumo	17	5. 9%	7.867
Integral	1	. 33%	57
	304	100.00%	24.698

La Dirección Nacional de Cooperativas, en su fase inicial, estudia el radio de actividad y la composición del personal que debe agruparse en cooperativa, el grado de educación de sus componentes y los factores que pueden influir en la organización de la sociedad. El planeamiento de cada sociedad cooperativa se hace en base a un estudio socio-económico que permita conocer las posibilidades económicas y técnicas, la utilización de su personal, el aprovechamiento de los recursos naturales y todo otro factor incidente con el plan de producción que se estima podrá cumplir la cooperativa. Los técnicos de la dirección asesoran y ayudan a resolver sus problemas a las cooperativas y realizan inspecciones de control de los respectivos planes de trabajo.

Cumplida esta primera etapa e iniciado el arranque de las actividades de la cooperativa, se la deja en libertad de resolver, por sí misma, los diferentes problemas de orden técnico, jurídico y financiero que suelen presentarse durante sus actividades.

La Dirección de Cooperativas no presta asistencia económica porque no dispone de recursos ni es su atribución, pero sí ayuda a conseguir créditos y habilitaciones de los Bancos Agrícola y Minero y de la Corporación Boliviana de Fomento, en base a solicitudes presentadas por las Cooperativas y luego de formularse un plan de inversiones y de recuperación proyectado por los técnicos de la Dirección.

Planes inmediatos. Sus planes inmediatos son:

a) Organización de 40 cooperativas por año en sus diferentes clases y en toda la República.

b) Formación bruta de capital a razón de $us 120.000 por año, provenientes de la suscripción de certificados de aportación en las cooperativas por organizarse.

c) Creación de "Cooperativas Asesoras" que permitan irradiar y vulgarizar los logros que se obtengan en ellas.

d) Incrementar el movimiento del ahorro y crédito mediante "Grupos de Trabajo" Especializado.

e) Crear incentivos para la organización de cooperativas de consumo, destinadas a incidir en el comercio, en forma tal, que su concurren-

cia al mercado sirva como un "regulador de precios".

f) Materializar el "Plan de Vivienda con Solución Cooperativa" elaborado por la Dirección Nacional de Cooperativas.

g) En el rubro de la minería, sostener la producción de estaño, plomo, plata, antimonio, wolfran, azufre, cobre y oro a un ritmo anual de $us. 3.500.000.

12. Colonización

Como todos los países americanos, Bolivia tiene extensas zonas especialmente hacia el oriente de su territorio, completamente despobladas, no obstante la feracidad de su suelo y la abundancia de sus recursos. Por eso es un problema de primordial importancia para el país, el poblamiento de tales regiones, lo que importa en la realidad, una obra sostenida y racional de colonización, que al haberse dictado la Reforma tiene que complementarla necesariamente. En este sentido la colonización en Bolivia está a cargo de tres entidades estatales: el Ministerio de Agricultura, la Corporación Boliviana de Fomento y las Fuerzas Armadas.

Actualmente se trabaja en 5 proyectos de colonización de los cuales unos son espontáneos y libres, pero con el asesoramiento de la Dirección General de Colonización, dependiente del Ministerio de Agricultura, y los otros son dirigidos.

Todos ellos se desarrollan en las tierras subtropicales de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, donde la bondad del clima y la fertilidad de la tierra, así como la vinculación con caminos estables a los principales centros de consumo, aseguran el éxito de los programas.

Los indicados proyectos son los siguientes:

1.- Caranavi (La Paz)
2.- Chapare (Cochabamba)
3.- Noroeste, Buena Vista (Santa Cruz)
4.- Apolo, Guanay (La Paz)
5.- Río Grande (Santa Cruz)

Proyecto Caranavi.- La colonización es espontánea; su campo de acción

está ubicado a ambas márgenes del río Coroico entre los 150 y 230 km. de la Paz. Se han concedido 27.675 Has. a 2.101 Jefe de Familia, que cultivan actualmente 8.302 Has. con maíz, arroz, yuca, plátanos, coca y cítricos, o sea un promedio de 3.95 Has. per cápita.

El financiamiento de esta colonización se ha hecho con recursos del Presupuesto Nacional y en los 5 años de desarrollo que lleva, tiene un costo de ejecución de $b. 998.000 ($us 83.167). Su mercado natural es la ciudad de La Paz extendiéndose a algunos centros mineros inmediatos.

Proyecto Chapare.- Este proyecto fué creado con objeto de aliviar la fuerte presión demográfica de los valles de Cochabamba; se halla a 170 km. de esa ciudad. La zona del Chapare es de topografía plana a una altitud de 380 mts. sobre el nivel del mar, cultivándose los mismos productos que en la zona de Caranavi. Se encuentran asentados 1.612 jefes de familia que poseen 21.870 Has. de las cuales mantienen bajo cultivo 8.750 Has. o sea un promedio de 5.43 Has. por familia.

Sus mercados principales son la ciudad de Cochabamba y el norte argentino. La colonización es espontánea. El costo de ejecución de toda la obra desde 1960 a 1964, alcanza a 231.000 $b. ($us. 19.250).

Proyecto Nor-Este Santa Cruz.- Este proyecto está destinado a descongestionar la población de las provincias Valle Grande y Florida del Departamento de Potosí y el Altiplano, a 130 km. de Santa Cruz y 61 de Puerto Grether, región que tiene clima tropical con altura media de 400 mts. sobre el nivel del mar. La colonización es también espontánea.

En esta zona se encuentran asentadas dos colonias japonesas: San Juan y Okinawa que han logrado un gran desarrollo agrícola y reciben del Estado asistencia técnica, sanitaria y educacional.

La Colonia San Juan está compuesta por 389 jefes de familia con una población total de 1.494 personas. Se les ha concedido 35.288 Has. de las cuales están cultivadas 12.000 Has. La Colonia Okinawa cuenta con una población de 3.415 personas de las cuales 577 son jefes de familia, poseen 35.062 Has. y mantienen bajo cultivo 7.910.

Este proyecto comprende en total 97.207 Has. concedidas, de las que están trabajadas 29.200, con 1.569 jefes de familia y con cultivos de 18.6 Has.

per cápita. Su producción principal consiste en arroz, maíz, caña de azucar y yuca. Se cultiva también soya, fríjol, trigo, plátanos y yute. Sus mercados principales se encuentran en Santa Cruz, Cochabamba, Sucre y Potosí. El yute es exportado a la República Argentina por el F.C. Yacuiba - Santa Cruz.

Proyecto Apolo, Salpuni. Estos proyectos se basan en la futura construcción de la Carretera Marginal de la Selva y en la actualidad ya existen dos colonias que han solicitado tierras donde quedarán asentadas en los proxímos meses.

La colonia Agropecuaria Ñecos asentará 40 familias en 10.000 Has. y formará un núcleo "Piloto Ganadero". La Colonia Agropecuaria de Salpuni con 42 familias se asentará en 10.000 Has. y tiene como propósito cultivar arroz, café, te y cacao, y su mercado principal será La Paz. En esta zona existen disponibles 55.000 Has. de tierras sobre las cuales se realizan los correspondientes estudios.

Proyecto Río Grande. Comprende las áreas de Lagunillas, Tuichi y Villamontes. Para esta zona actualmente se organizan dos grupos de colonización: la cooperativa Integral de Militares Jubilados, sobre la concesión de 15.000 Has. con fines agropecuarios e industriales y la Misión de Inmigración Japonesa, que dispondrá de 40.000 Has. de campos de pastoreo, para ganados destinados al desarrollo de industrias de carne congelada y curtiembre de cueros para exportación.

En resumen, las superficies colonizadas y el número de familias asentadas es el siguiente:

Colonización	Superficie concedida	Superficie cultivada	Jefes de familias
Caranavi	27.675	8.302	2.101
Chapare	21.870	8.750	1.612
Santa Cruz	97.207	29.200	1.569
Total.....	146.752	46.252	5.282
En proyecto:			
Apolo	10.000	-o-	40
Río Grande	55.000	-o-	-o-

En la labor realizada hasta el presente, el promedio de tierras distribuídas alcanza a 27.78 Has. por familia y el promedio de cultivos al 31.52% del total concedido. Dentro de los proyectos inmediatos a Apolo y Río Grande, existen 55.000 Has. disponibles para nuevos asentamientos y se estudian otras nuevas zonas de colonización.

Corporación Boliviana de Fomento. Además de la Dirección General de Colonización, dependiente del Ministerio de Agricultura, la Corporación Boliviana de Fomento, realiza tareas de colonización en las áreas de reserva concedidas por el Estado y que comprenden la zona del Alto Beni, la de Chimoré e Isiboro y la de Yapacaní.

Zona del Alto Beni. De las 250.000 Has. que comprende esta área de colonización solamente 22.000 Has. están siendo aprovechadas por los programas de colonización racional. El Alto Beni comprende dos proyectos o áreas, el primero está ubicado en la margen izquierda del río Beni. Allí entre los valles de los ríos Coroico y Carrasco se ha realizado una colonización espontánea de grandes proporciones, que la Corporación califica como "Tipo invasivo". Este proyecto está financiado por el Gobierno de Bolivia y USAID (Agencia Internacional de Desarrollo) y ya se han asentado 500 familias a un costo de $us. 900 por familia asentada. El segundo está ubicado en el valle entre Covendo y Cararía y se encuentra financiado por el BID, donde ya hay 180 familias asentadas. El programa CBF-BID, prevé un costo de $us. 660 por familia distribuída en la siguiente forma:

Chaqueo (Desbosque)	$us. 120.-
Caminos de acceso	" 225.-
Topografía y parcelación	" 20.-
Construcción y provisiones de Agua potable	" 85.-
Centros comunales	" 210.-
	$us. 660.-

Zona Chimoré e Isiboro.- Dentro del programa CBF-BID, esta zona comprende un área de 100.000 Has. utilizables y se han asentado hasta la fecha, 130 familias.

Zona Yapacaní.- Según estimaciones de la entidad encargada de esta colonización, se podrá aprovechar 80.000 Has., y es la zona donde se han asentado mayor número de colonizadores que alcanzan al presente a 750 familias.

Otra zona, la de influencia del F.C. Corumbá - Santa Cruz, se encuentra en estudio preliminar.

La Corporación Boliviana de Fomento, presta asistencia técnica a sus colonias, mediante el asesoramiento permanente de profesionales especializados en cultivos tropicales y orienta en el campo de la comercialización y mercadeo de productos, organización de cooperativas, etc. En el aspecto económico-financiero fomenta el asentamiento de los colonos mediante préstamos a largo plazo (15 a 20 años) y créditos agrícolas facilitados a través de las cooperativas organizadas en las zonas de colonización.

Planes inmediatos.- Dentro de los planes inmediatos de la Corporación Boliviana de Fomento se encuentra el plan vigente CBF- BID mediante un crédito de $us 9.100.000 de los cuales $us. 6.500.000 son destinados a gastos de la infraestructura y $us. 2.600.000 para créditos agrícolas a otorgarse a través de cooperativas organizadas entre los nuevos colonos.

Este programa se concluirá el año 1966 y comprende el asentamiento de 9.500 familias, en la siguiente forma:

Alto Beni (área 2)	1.500 familias
Chimoré - Isiboro	4.500 "
Yapacaní	3.500 "

Además tiene en estudios preliminares el Plan de la Corporación Minera de Bolivia para desplazar trabajadores mineros supernumerarios a la agricultura tropical.

El programa actual de ejecución cuenta, además de los anteriores recursos, con $us. 293.000 aportados por el Estado y $us. 300.000 por USAID Bolivia. Se gestiona actualmente un préstamo del Banco Internacional de Desarrollo por $us. 2.000.000 destinados a rehabilitar colonias de antiguo asentamiento que no recibieron suficiente apoyo de infraestructura ni asistencia técnica adecuada.

13.- Planificación indispensable.-

La Reforma Agraria en Bolivia ha significado indudablemente una obra de enorme aliento. El atraso técnico económico de la explotación de la tierra que ha implicado lógicamente un considerable atraso social, ya no pudo ser salvado

por la simple iniciativa individual sino por el esfuerzo común de la nacionalidad a través del Estado. La Reforma Agraria como simple problema de propiedad de la tierra y explotación del suelo, ha aparejado una serie de otras cuestiones como vialidad, comunicaciones, mercados, fuentes de abastecimientos, colonización, inmigración, etc.; todo lo cual ha inducido al Estado a recurrir necesariamente a la economía planificada.

En este sentido, la ventaja de la planificación se encuentra naturalmente en que el Estado como significación política de la sociedad con ejercicio del poder público, puede organizar si no los tenía organizados, como ocurrió en Bolivia hasta la Revolución nacional, una serie de datos estadísticos sobre variedad de aspectos de la vida colectiva, de tal manera que ellos puedan permitir el cálculo exacto de las necesidades nacionales y especialmente de las del desarrollo agropecuario, de la magnitud de los esfuerzos que puede desplegar el pueblo, la cuantía de los recursos públicos y privados que podrían invertirse en las obras de desarrollo, etc.

Lo ideal para la revolución nacional habría sido seguramente que al mismo tiempo de dictarse la Ley de Reforma Agraria en 1953 se hubiera formulado un plan detallado y con los recursos suficientes para el impulso económico, y la elevación técnica de las tareas agropecuarias, pero en esos momentos Bolivia, a causa de la crisis mundial de minerales, había ingresado a un período intenso de dificultades y deficiencias económicas y por eso no pudo completarse el planeamiento preponderantemente jurídico con un planteamiento económico-técnico.

En Bolivia ha habido que organizar en la última década, las condiciones indispensables para el desarrollo y recién sobre esa base ha sido posible atender a la planificación de este desarrollo en los aspectos indispensables para racionalizarlo y hacerlo efectivo. Claro que para esta obra y dada la tremenda debilidad económica a que había llegado el país a tiempo de la revolución nacional, se ha debido buscar y aceptar la ayuda económica de los países altamente desarrollados del continente y del mundo.

En los capítulos anteriores se puede observar que al momento histórico actual ya hay una fuerte incidencia hacia la planificación de las actividades nacionales y esta orientación activa comienza precisamente, por lo que se refiere a la Reforma Agraria, cuando la fase jurídica de afirmación del derecho de propiedad del campesino está agotándose y ahora, con recursos que está creando el Estado, de los propios y de la ayuda extranjera, ha de ser posible

sobre bases económicas firmes, la amplia elevación de la técnica y la cultura en el campo.

14.- Plan Nacional del Desarrollo Rural.-

Como su nombre lo indica, este plan tiene por objeto crear la infraestructura adecuada para que las comunidades campesinas puedan establecer explotaciones agrícolas, artesanales y de pequeñas industrias derivadas de sus productos, mediante el crédito agrícola cooperativo.

Las obras materiales de estos programas, así como la etapa preparatoria es realizada con mano de obra de cada comunidad.

Recursos.- Para el bienio 1965-1966, el crédito BID destina $us. 435.000 a inversiones directas por las Bases de Desarrollo y $us. 1.100.000 para créditos agrícolas a través de cooperativas organizadas por el Plan. El Estado contribuye con $us. 112.000 para gastos corrientes y $us. 30.000 para inversiones con los que se atiende también dos bases no comprendidas en el crédito BID. Los gastos corrientes son reforzados con un aporte de $us.500.000 de USAID/B de los cuales ya han sido comprometidos $us. 150.000.

También se ha contado con la ayuda de los sindicatos obreros de Bélgica y el Gobierno de esta nación, que han donado un equipo artesanal además de $us. 20.000 en efectivo. Los sindicatos obreros alemanes, por su parte, han contribuído al programa artesanal con $us. 80.000.

Realizaciones.- El plan bienal 1963-1964 está ejecutándose de acuerdo a las previsiones programadas, y lo que es más importante en algunos capítulos va siendo superado.

Riegos Comunales.- De abril de 1963 a noviembre de 1964, se irrigarán 3.523 Has., con lo que se habrá sobrepasado en 1.523 Has. lo previsto en el plan, que era solamente de 2.000 Has.

Agricultura.- En la Base de Pillapi (Altiplano) se ha concluído la construcción de un Centro de Inseminación Artificial con capacidad de 40 vientres por día. En las cuatro bases tanto de valle como de Altiplano se han inaugurado 40 huertas escolares, introduciéndose el cultivo de diversas especies de legumbres; en las zonas de influencia de las Bases se inauguraron 250 huertos familiares.

Ganadería.- Se han concluído 76 baños antiparasitarios en las zonas influenciadas por el Plan de Desarrollo Rural.

Salud Pública.- Este capítulo del programa tiende a desterrar del campo la medicina empírica e introducir la medicina científica. Con este objeto se han creado 5 Centros de Salud y 124 Postas sanitarias. En la Base de Otaví se cuenta ya con un Hospital completo con capacidad para 40 camas. Finalmente, en la zona de influencia de las cuatro bases se han construido 400 letrinas.

Construcciones.- En la Base de Pillapi (Departamento de La Paz) se ha construído un moderno edificio para la Escuela de Promotores Rurales, con capacidad para 60 alumnos internos.

En Paracaya (Departamento de Cochabamba) se ha construído el Politécnico Rural "Bélgica" que consta de 12 cuerpos y cuenta con maquinaria moderna para carpintería y mecánica.

En la Base de Cotoca (Departamento de Santa Cruz) se encuentran asentadas 82 familias provenientes de Potosí (Altiplano) que forman 2 aldeas: El Campanero y la Enconada. Habiéndose comprobado que esta zona no es apta para la agricultura, aquellas familias se han dedicado al incremento pecuario y a la avicultura con resultados satisfactorios.

Para incrementar la avicultura, se ha construido un tanque de agua con capacidad de 50.000 lts. en El Campanero y se construirá en breve otro de 30.000 lts. en La Enconada. En la Base de Cotoca se está efectuando un estudio para producir 500 a 700 toneladas de maní que será adquirido por una Fábrica de Aceite en Cochabamba. Se está organizando una cooperativa integral que agrupe a todos los colonizadores de esta base a objeto de retirar parte del personal de la Dirección Nasional de Desarrollo Rural que se limitará a prestar asesoramiento técnico.

Bienio Mayo 1964 - Mayo 1966.- Las obras proyectadas para este bienio, pueden resumirse en la siguiente forma:

Dirección y Control: Difusión, enseñanza, alfabetización y demostración en las Bases de Pillapi, Playa Verde, Llica, Otavi, Paracaya y Cotoca.

Riegos comunal: 25 pequeñas obras comunales dependientes de las bases, peque-

ñas presas derivadoras y una de embalse con capacidad en conjunto para irrigar 3.525 Has.

Agropecuaria.- Cuatro puestos de inseminación artificial, equipo veterinario y metereológico en las Bases de Pillapi, Otavi, Playa Verde y Paracaya, extensión agrícola, promoción de la ovinocultura y mejoramiento de la producción cañera.

Salud, saneamiento y nutrición: Construcción de postas sanitarias: un hospital en Otavi, talleres sanitarios y aguas potables en las comunidades de Chambi Grande y Taraco. Enseñanza de artesanías y producción de enseres.

Talleres y Construcciones: Talleres de artesanía en Pillapi, Playa Verde, Llica y Otavi. Sedes sociales, clubes agrícolas, etc.

Preparación de estudios con financiamiento:

Riegos Comunales: 60 obras de pequeña irrigación, pequeñas presas derivadoras y de embalses, con participación comunal, que cubrirán 13.245 Has.

Agropecuaria: 5 puestos de inseminación artificial y construcción de silos en todas las bases. Extensión agrícola, promoción de ganado lanar y mejoramiento de cultivos.

Salud y saneamiento: Construcción de postas sanitarias y obras de saneamiento en todas las bases.

Talleres: de carpintería, mecánica y electricidad en el área rural de Chuquisaca. Enseñanza de artesanías y producción de enseres con el equipo donado por Alemania.

Construcciones: Politécnico Rural "Bélgica" en Paracaya (Cochabamba). Enseñanza y promoción de artesanías rurales.

Crédito Agrícola: de fomento, financiamiento de cooperativas de todo tipo.

Proyectos con estudio sin financiamiento.

Construcción: En Chuquisaca un edificio de enseñanza de artesanías en carpinterías, mecánica y electricidad.

15.- Educación Rural.-

Paralelamente con la Reforma Agraria, se ha puesto énfasis en la

educación a objeto de erradicar el analfabetismo en el plazo más corto posible. Esta tarea está encomendad al Ministerio de Asuntos Campesinos.

Las escuelas en el campo son de dos clases: las fiscales, o sean las sostenidas por el Estado y las particulares que son costeadas por los mismos campesinos que construyen edificios para su funcionamiento y pagan a sus maestros, en los lugares donde no existen las fiscales. Estas escuelas funcionan con programas oficiales y bajo la inmediata tuición del Ministerio de Asuntos Campesinos. A medida que el erario lo permite, estas escuelas pasan a depender, también en lo económico, de dicho portafolio.

Una prueba del interés que ha puesto el Estado en alfabetizar al campesino, y del deseo de superación de éste, es el apreciable incremento que ha tenido la educación rural en la última década. El año 1951, existían 2.691 escuelas rurales, de las cuales 1,935 eran fiscales y 756 particulares; estaban atendidas por 2.807 maestros fiscales y 880 particulares o sean 3.687 en total, y se educaban 69.707 alumnos, de los cuales 49.393 estaban en escuelas del Estado.

En 1963 el número de escuelas se elevó a 5.534 (4.235 fiscales y 1.299 particulares) y los 227.769 alumnos que hoy reciben instrucción (189.029 en establecimientos fiscales y 38.740 en particulares) tiene 7.357 maestros. Es decir, que el número de escuelas en estos 12 años, se ha elevado en un 205%, el de maestros en un 200% y el de alumnos en un 327%.

Antes de la Reforma Agraria existían 6 escuelas normales rurales, en la actualidad existen 13, dos de las cuales son particulares.

Estas escuelas o centros de profesionalización se encuentran distribuídos en todo el territorio de la República y ninguno funciona en las ciudades sino en el campo, dando oportunidad a jóvenes de extracción campesina para capacitarse en el magisterio.

CONCLUSIONES

1.- En Bolivia, la cuestión de la tierra se insinúa como problema, desde el Coloniaje con la implantación de la "encomienda" y el "repartimento" que convirtió las tierras colectivas del "ayllu" en propiedades privadas de los "encomenderos", dando a los antiguos campesinos independientes y usufructuarios de

las tierras que les eran concedidas durante su vida, en típicos siervos de la gleba.

2.- La Independencia surgió como un movimiento promisorio para la elevación no solo cultural, sino de la técnica y la economía pero habiendo pasado su dirección, en la última fase de la revolución a los criollos que militaron en el campo realista, la transformación económica no se produjo, y las condiciones de propiedad y de explotación de la tierra permanecieron con los mismos carácteres que en la época colonial.

3.- Después de más de cien años de vida independiente y particularmente como consecuencia de la Guerra del Chaco, surgió como una exigencia de la nación íntegra, la realización de aquella profunda transformación económica que hiciese efectiva la reforma agraria en Bolivia.

4.- Los diversos sectores oligárquicos gobernantes se negaron sistemáticamente a efectuar aquella transformación y organizar la reforma mediante instrumentos legales que tenían en sus manos y es por eso que sobrevino la revolución nacional, la cual entre las grandes medidas que tomó, promulgó la Ley de Reforma Agraria el 2 de agosto de 1953.

5.- Esta Ley extirpa la servidumbre del campesino como forma social e introduce la propiedad privada individual, liquidando las viejas formas de propiedad feudal. Erige el trabajo como título suficiente para alcanzar la propiedad de la tierra y distingue en ésta la pequeña y la mediana propiedad aboliendo el latifundio. Reconoce también la legitimidad de la empresa agropecuaria. Declara su tendencia favorable a las cooperativas y a la restauración de la vieja comunidad indígena, bajo modalidades modernas.

6.- La Reforma Agraria Boliviana a causa de la pobreza del Estado, al ser promulgada la Ley, atendió preferentemente el aspecto jurídico de la legitimación de la propiedad de la tierra, sin ingresar profundamente a la afirmación económica y al remozamiento técnico de la actividad agraria. Pero de todas maneras después de una década, se ha comprobado un resultado socio-político inmediato que consiste en la recuperación de su dignidad humana por el campesino.

7.- La aplicación del aspecto jurídico de la Reforma Agraria, ha producido lógicamente una serie de problemas cuya solución se encuentra en pleno estudio La excesiva fragmentación de la tierra, el surgimiento de la perspectiva del minifundio, la aparición de nuevos campesinos con el crecimiento de los niños,

la tendencia a individualizar las tierras colectivas, etc., son cuestiones que urgen soluciones discretas, que se encuentran en estudio.

8.- También existen aspectos colaterales de colonización transferencias de población, creación de mercados y fuentes de aprovisionamiento, etc. que no han sido previstos en toda su magnitud en el texto de la Ley, pero que hay que ir solucionándolos dentro de las posibilidades existentes, a medida que se presentan. Hay una programación inicial que se va cumpliendo para llenar ese objetivo.

9.- Se ha realizado también una programación mínima para lograr varios aspectos del desarrollo rural, y sus previsiones se van cumpliendo regularmente, dando magnitud a los beneficios de la Reforma Agraria. Lo mismo ocurre con la educación fundamental, campesina, que no solo viene elevando el nivel cultural de los trabajadores de la tierra, sino que les abre el conocimiento sobre las ventajas del remozamiento de los procedimientos técnicos y métodos económicos en el trabajo del campo.

10.- El gobierno de la revolución nacional conoce las grandes ventajas de la planificación económica para el desarrollo general de la Reforma Agraria orientada hacia sus objetivos específicos, y en este aspecto se destaca indudablemente el conocimiento exacto de los recursos para planificar certeramente la economía y la técnica, jugando importante papel en los países atrasados, la ayuda extranjera. Por eso, a medida que el Estado boliviano dispone de recursos para Reforma Agraria, las operaciones económicas y técnicas tienen que desarrollarse de acuerdo a planes formulados de manera científica, superando la etapa puramente jurídica.

11.- La Reforma Agraria en Bolivia está firmemente encauzada: ha elevado la dignidad humana del campesino creándole de esta manera la capacidad suficiente para volcar todos sus esfuerzos en el progreso de las actividades agrarias. La elevación de los métodos económicos y la adopción de una técnica moderna, ha de lograr muy pronto el autoabastecimiento alimenticio del país, para pasar posteriormente a la producción de materias a emplearse en la fundamentación de una serie de industrias transformativas que incrementará la significación económica del país, elevarán el nivel de vida de su población y ampliarán considerablemente el ámbito de la cultura nacional.

2a. COMENTARIO A LA PONENCIA DEL Dr. A. VALENCIA

Ing. Lander Pácora C.*

El distinguido ponente, hace un ceñido análisis de la situación del Agro Boliviano, para lo cual, comenzando desde los antecedentes históricos examina con espíritu crítico y valiente los principales efectos causados en su país, por la revolución boliviana y la consecuente aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

Su franqueza y energía al emitir las opiniones, deben ser motivo de satisfacción para quienes estamos preocupados siempre de los problemas agrarios de Latinoamérica.

Comentar la ponencia del Dr. Alipio Valencia Vega, conlleva para mí, que conozco sólo en líneas generales, la realidad de su país, el riesgo de emitir opiniones que podrían resultar equivocadas. Por esta razón, me limitaré a comentar algunos aspectos de carácter general e introducir uno que otro aspecto útil para la discusión del tema.

Quiero comenzar el comentario con la definición de Tenencia, hecha por el Dr. Solon Barraclugh. Tenencia, dice Barraclough, es la expresión institucional de una estructura de poder económico, político y social.

El más ligero análisis de la realidad latinoaméricana, muestra que frecuentemente los reducidos grupos que controlan la tenencia, de la tierra, gozan por ello, de considerable poder político, económico y social, y que, con mayor o menor éxito, abierta o embozadamente se oponen a la reforma de las estructuras agrarias.

De un tiempo a esta parte, han surgido en nuestros países poderosas y cada vez más pujantes corrientes políticas en favor de cambios radicales, por medios democráticos que sin lugar a duda obligaron y obligarán a la aceptación de la Reforma Agraria, la que será desarrollada indudablemente con menoscabo del poder de los terratenientes. Porque en proceso de Reforma Agraria, si estamos a la definición que inicia el comentario, tiende a repartir dicho poder.

---

*Subdirector de la Oficina Nacional de Reforma Agraria del Perú

En la medida que en América Latina se afiance y perfeccione el sistema de democracia representativa, crecerá la posibilidad de que este poder sea mejor repartido como consecuencia de la pujanza y solidez de las corrientes políticas y de las conquistas que ellas logren en su ejercicio.

Estas corrientes de cambio no son nuevas en Latinoamérica y ha habido países que por razón de sus particulares circunstancias han puesto en marcha la reforma agraria por medios distintos a los que corresponde a una ordenada y pacífica transformación.

La ponencia presentada tiene tres partes principales:

I - Circunstancias precedentes al proceso de transformación agraria.

II - Iniciación y desarrollo de la Reforma Agraria - Ley de Reforma Agraria.

III - Problemas emergentes de la Reforma Agraria.

I - Circunstancias precedentes al proceso de transformación agraria.

En este aspecto quiero añadir a los antecedentes históricos expuestos para el caso de Bolivia, algo referente a la similitud de nuestros problemas latinoaméricanos, como países subdesarrollados o en proceso de desarrollo.

La economía de los países latinoaméricanos se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Una población en rápido crecimiento

- Más del 50% de la población activa se dedica a actividades agropecuarias y este sector (el agropecuario), contribuye con no más del 25% del total al producto bruto nacional.

- Alto índice de mortalidad, principalmente infantil.

- Escasa industrialización.

- Bajo ingreso percápita.

- El índice tierra-hombre es de los más bajos del mundo

- La estructura de la propiedad agraria demuestra la excesiva concentración por una parte y por la otra una excesiva fragmentación.

- El predominio de la tenencia indirecta mediante el arrendamiento y la aparcería y todas las diferentes formas de colonato.

- Falta de salubridad y educación.

- El crédito agrícola no es otorgado a la pequeña agricultura si no preferente y mayoritariamente a la gran agricultura y está dirigido especialmente para cultivos de exportación.

- La gran masa campesina conserva métodos primitivos de trabajo y asimismo permanece al márgen de la economía monetaria.

- Las aguas de regadío se utilizan como de propiedad privada y se distribuyen en forma completamente anacrónica e injusta.

- Existe acaparamiento de las tierras, las que son retenidas por pocas personas.

- No existe un incremento del área total cultivable con relación a las necesidades del crecimiento de la población, ni existe un sistema de fomento que permita aumentar la productividad de la tierra.

- No hay mercado eficiente ni mayor estímulo para la comercialización de los productos.

- No existe una política nacional agraria.

- Existe poca extensión total cultivada tanto para tierra de cultivos, como pastos naturales y se deja de cultivar por rotación y falta de fertilizantes gran porcentaje de las existentes.

- En una palabra, en estos países existe el predominio de las actividades primarias, la mayor parte de la población activa se encuentra en la agricultura, el sector de las industrias de transformación no emplea sino en una pequeñísima parte la fuerza de trabajo.

- La producción interna se compone principalmente de productos

agrícolas para la subsistencia de la población y de la producción de materias primas para la exportación, me refiero principalmente, a materias primas agrícolas (algodón, caña de azúcar, yute, caucho, etc.); y año a año aumenta el margen deficitario de producción de alimentos, así como el porcentaje de importaciones de alimentos.

- Este panorama tiene pues, visos dramáticos; y su diagnóstico nos lleva a la comprobación de una estructura, donde los pequeños grupos que controlan la tenencia y uso de la tierra gozan de indebidos privilegios que les ha permitido constituirse en importantísimos grupos de presión. Se plantea así la necesidad de cambio.

II - Iniciación y Desarrollo de la Reforma Agraria. Ley de Reforma Agraria.

Con la experiencia habida por países como Bolivia, que en un momento de su historia, decidieron hacer frente a situaciones rígidas e intolerables a fin de transformarlas en beneficio de mayorías sedientas de justicia y mejoramiento los demás países latinoaméricanos a través de sus políticos y técnicos, están en la obligación de meditar y sacar provecho de estas enseñanzas, de manera a tenerlas presentes al momento de iniciar y administrar procesos de transformación nacional.

Estoy convencido de que es posible todavía, iniciar la transformación de nuestras estructuras a través de procesos ordenados, dirigidos hacia la solución del grave problema de la tierra, recogiendo la doctrina en muchos de nuestros países, constitucional, del interés social de la propiedad, de acuerdo con los principios jurídicos que informan la cultura occidental y cristiana, de manera a alcanzar más altos niveles de vida espiritual y material para nuestras poblaciones campesinas.

Aprovecho pues, para plantear aquí, en opinión personal, las más importantes condiciones que debe tener una reforma agraria en América Latina.

1º Debe ser utilizada como instrumento de desarrollo económico, por lo tanto debe ser parte integrante de un plan de desarrollo de la agricultura y de un plan general de desarrollo.

2º Debe ser un proceso nacional rápido y práctico de transferencias de los derechos sobre la tierra y el agua.

3º Debe contar con un amplio respaldo político de las mayorías ciudadanas, habida cuenta que se pretende hacerla dentro de la estabilidad institucional, que demanda los procedimientos de democracia representativa.

Se debe tener presente que será fundamental realizar cambios substanciales en los actuales marcos jurídicos e institucionales.

4º La financiación del pago de las tierras debe provenir de fuentes internas, este pago debe ser realizado en forma diferida, utilizando unos u otros instrumentos de crédito.

5º Las inversiones que deben hacerse sobre las zonas de redistribución de tierras deben ser hechas de acuerdo a la realidad nacional lo que significa tener conciencia de las limitaciones y no lanzarse a realizar proyectos perfectos.

6º Las acciones de Reforma Agraria deben recaer en la responsabilidad si es posible de un solo organismo. Es una condición fundamental concentrar las funciones y la responsabilidad de las decisiones y acciones.

7º La Reforma Agraria debe ser aplicada regionalmente dentro de nuestros países dadas la escasez de recursos humanos, económicos y técnicos para poder evitar una acción masiva al nivel nacional que solamente ocasiona la dispersión de los esfuerzos y por consiguiente el fracaso de las acciones. Así como también, para descentralizar regionalmente las acciones.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, los aspectos fundamentales del mismo serán los siguientes:

1º Qué formas de tenencia van a ser abolidas;

2º Cómo podría ser redistribuída la propiedad rural; y

3º De qué naturaleza debe ser la nueva estructura agraria que surgirá como consecuencia de las acciones de reforma.

De esta manera se encarará la transformación de la estructura agraria en sus etapas iniciales, lo que significa:

A) Eliminar los obstáculos tan conocidos que se oponen al desarrollo y que determinan casi siempre condiciones infrahumanas de vida, los cuales son:

a) Extrema concentración de la propiedad rural.
b) Su excesivo fraccionamiento.
c) Subsistencia de formas insatisfactorias de tenencia de la tierra.

B) Iniciar acciones de fomento en los sectores diferentes a la agrícola que concurrentemente se dirijan a la dinamización de estos sectores, y ampliación de los mismos para que constituyan polos de absorción de la mano de obra excedente del sector agrícola.

Dentro de la Reforma Agraria, aparte de la transformación de la estructura de tenencia, se deben considerar las siguientes acciones importantes:

-- Créditos Agrícolas que permitan la explotación racional de la tierra.
-- Estudios de mercadeo y comercialización e implantación de sistemas nuevos, acordes con la nueva estructura.
-- Incremento de las áreas de cultivo.
-- Asistencia integral: Social, Técnica y Económica.

Para iniciar pues el proceso de transformación dentro de este concepto, se necesitará de la autorización que permita al Estado actuar a este respecto.

En un régimen de democracia representativa, la Ley constituye el resultado de una discusión política. Y los alcances en la acción específicamente hablando de Reforma Agraria, que puedan obtenerse por medio de esta autorización, serán aquellos que como resultado del debate, son también los permitidos por la tendencia de los grupos mayoritarios que han sustentado el liderazgo en esa discusión.

Siendo la Reforma Agraria un proceso de realizaciones autorizadas por una ley, aquella no se agota con la dación de la Ley, ni con su versión, por eso es importante también al enfocar su aspecto legal no hablar de una ley sino de una legislación que se irá constituyendo sucesivamente.

Obtenida la autorización el proceso debe iniciarse a escala regional

y lo que es más por zonas dentro de regiones. Debemos ser conscientes de la imposibilidad práctica de llevar a cabo con justicia acciones de reforma agraria en escala nacional. Nuestros países carecen de recursos financieros y humanos en cantidad suficiente para hacerlo, es importante anotar que si la reforma agraria debe hacerse regionalmente, ésta debe contar con los elementos necesarios sobre todo en la parte concerniente al financiamiento que permitan que dichas acciones sean realmente significativas.

Conviene pués, concentrar los esfuerzos por regiones y por zonas y aquí en estas establecer claramente lo que hay que afectar, a través de planes precisos de afectación de manera a realizar esta, cualquiera fuere el dominio y el sistema de tenencia, para lograr por una acción coordinada y eficaz la aplicación conjunta de los criterios mencionados anteriormente y que deben estar señalados en la ley, para elevar los niveles de vida espiritual y material de las poblaciones campesinas.

No cabe duda,que un proceso de reforma que pueda iniciarse de esta manera, permite en cierto modo realizar acciones que estén dirigidas hacia una transformación integral de las regiones del país donde ellas se realicen, evitando de esta manera la gravedad de los problemas emergentes posteriormente que pueden significar un verdadero obstáculo a la culminación de los objetivos obligados de una Reforma Agraria.

1º Formas de Tenencia que van a ser abolidas.

Las formas de tenencia cuya modificación o abolición deben constituír el principal objetivo y el primer objetivo de reforma son el latifundio económico social y natural, el minifundio y la fragmentación de la propiedad. Esta modificación debe hacerse en forma profunda y constructiva procurando en lo posible restablecer rápidamente un amplio régimen de tranquilidad y garantías.

Para realizar esto, es necesario afectar la propiedad y sobre todo fijar un máximo de superficie que puede quedarse en manos de una sola persona natural o jurídica como consecuencia de esta afectación.

La determinación de dicho máximo, varía de acuerdo a las características principales de las grandes regiones en que se divide un país y entre países de acuerdo a la decisión de los legisladores, que se informa generalmente en razones técnicas, económicas y principalmente políticas. El caso de Bolivia no escapa a este razonamiento y quisiera hacer mención al caso del Perú que divi-

dido en tres regiones naturales Costa, Sierra y Selva, en la Ley de Reforma Agraria se fija lo siguiente:

Para la Costa se establecen límites inafectables, para las diferentes Categorías de Tierras, existiendo una escala de afectación que le dá cierta flexibilidad y de esta manera toma en cuenta en cierto modo la magnitud e intensidad de los recursos invertidos.

Para la Sierra encarga al Instituto de Reforma y Promoción Agraria, la determinación de los límites inafectables, alegando gran variación ecológica.

Para la Selva, el límite inafectable es el área bajo cultivo directo y eficiente más una superficie igual al doble de dicha área.

En las tres regiones hay posibilidad de aumentar el índice de inafectabilidad, acción que es potestativa del Instituto.

La afectación de las tierras de propiedad privada se realiza por un procedimiento administrativo que termina en la expropiación.

Punto importante en el proceso de la Reforma Agraria es el de la valorización de las tierras. Esta valorización de las tierras debe tomar en consideración, la capacidad económica de la tierra. Este aspecto es indudablemente importante, no sólo porque es a través de este valor obtenido que se va a pagar al propietario expropiado sino también que este valor tiene importancia en la adjudicación de la tierra a los campesinos.

La Ley Peruana establece el valor de la tierra con arreglo a un procedimiento que incluye la consideración obligada de precios del mercado o aranceles comerciales.

Indudablemente se crean problemas de financiamiento por este procedimiento, sobre todo si consideramos que el campesino no puede pagar dicho valor calculado en base a consideraciones comerciales.

2º <u>Cómo podría ser redistribuída la propiedad rural</u>

A través de las adjudicaciones comienza la redistribución de las tierras de la reforma agraria y los sujetos de este beneficio deben ser los campesinos cultivadores directos. En la medida que mediante una calificación adecuada se puede cumplir con este propósito se podrá pensar que las bases de las

nuevas empresas son sólidas.

Quiero hacer referencia al caso de la Ley de Reforma Agraria Peruana como simple ilustración de una solución nacional a este respecto.

Las adjudicaciones en el caso peruano serán hechas en propiedad por el Instituto en favor de campesinos sin tierras o que las posean en cantidad insuficiente. En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 211° de la Constitución del Estado, gozarán de la misma preferencia las Comunidades de Indígenas así como las Cooperativas en su caso (Art. 92°), en el caso de tierras ocupadas al momento de la afectación por feudatarios y pequeños arrendatarios, éstos tendrán prioridad absoluta para la adjudicación de las tierras que estuvieren trabajando.

Además la Ley Peruana establece un régimen preferencial para los feudatarios, el cual es aplicado ya en estos momentos por el organismo administrador de la reforma agraria peruana, haciendo propietarios a aquellos feudatarios que ocupan parcelas en forma permanente, siempre que dichas parcelas no superen una área de 15 Has. en la Costa y 30 en la Sierra, sin necesidad de que la zona en que están ubicadas sea declarada zona de Reforma Agraria.

Los precios de la tierra deberán ser pagados por los nuevos adjudicatarios en no menos de 20 años y con posibilidad de años libres de pago hasta un máximo de 5 años.

3º De qué naturaleza debe ser la nueva estructura agraria, que surgirá como consecuencia de la reforma.

Una vez removidos los obstáculos conocidos que se oponen al desarrollo por aplicación de los medios que se mencionan anteriormente, la nueva estructura agraria que surgirá por causa de la reforma, debe ser fundamentalmente una estructura agraria de base campesina. De esta manera, cuando la tierra pase a manos de nuestras poblaciones campesinas y cuando a través del laboreo directo de ésta nuestras masas campesinas encuentran en ellas la posibilidad de lograr con su trabajo, el incremento de su poder adquisitivo, su poder de capitalización y de ahorro, solamente entonces, la mayoria de nuestras poblaciones campesinas podrán constituirse en un mercado interno que aliente la industrialización y permita crear fuera del sector agrícola el número de em-

pleos que se necesitan para dar trabajo a gran parte de nuestra población, siempre en aumento.

Pero no solamente este es el efecto de las acciones que transforman y constituyen esta nueva estructura, el efecto principal es un efecto de liberación de nuestra masa campesina, será después de que el campesino sea propietario de sus tierras, que tendrán vigencia las palabras persona y libertad.

Este último aspecto es considerado por el ponente Dr. Valencia como el más importante logro de la Reforma Agraria Boliviana.

Reforma Agraria Integral.

En este momento, en que el nuevo adjudicatario está en posesión de la tierra, comienza lo que da lugar a la Reforma Integral, o sea las acciones de promoción humana y de fomento agrícola y aquí viene un capítulo importante del proceso de Reforma Agraria y es el de la asistencia social, técnica y económica.

Por lo expuesto en la ponencia, se observa que el proceso boliviano, no contó con estos instrumentos indispensables. No tenía posibilidad, dada su escasez de recursos de atender en este renglón básico para el asentamiento, a los nuevos adjudicatarios, y es alto el precio que el país esta pagando como consecuencia.

Pero se observa ya la preocupación del gobierno boliviano, de incidir en este aspecto fundamental también, para que su reforma efectuada no sea más un simple reparto de tierras.

A continuación yo quiero aprovechar para hacer una ligera exposición de algunos conceptos pertinentes que considero útil para la discusión.

Colonización.

La Colonización es el establecimiento organizado de grupos de agricultores en las unidades agrícolas consideradas por la Reforma Agraria y la prestación a dichos grupos de asistencia técnica, económica y social durante el plazo necesario para que lleguen a desenvolverse por sus propios medios y el de los servicios públicos ordinarios.

La Colonización se efectuará tanto en tierras nuevas como en tierras ya ocupadas y explotadas y podrá referirse a adjudicatarios nuevos o agricultores ya establecidos.

He tomado el artículo 99° de la Ley peruana de Reforma Agraria, que define la Colonización de manera bastante integral.

De la eficacia con que funcione por parte del organismo de la Reforma Agraria este aspecto importantísimo, es que se podrá obtener como resultado el éxito de una Reforma Agraria.

No debe terminar el proceso en la simple distribución de la tierra como dije anteriormente, sino que el agricultor debe inmediatamente recibir por parte de los organismos especializados las enseñanzas necesarias que le permitan aplicar poco a poco o en forma paulatina las técnicas modernas que le permitan sacar el mejor provecho de la tierra que poseen. Indudablemente, que el establecimiento de unidades agrícolas económicas adecuadas permitiría en todo caso, que esta asistencia y por ende el asentamiento del colono, constituya la verdadera solución al problema, de lo contrario se lograrán solamente algunas conquistas que estarán vigentes en forma precaria hasta que no se resuelvan los problemas que son inherentes en este estudio, a los aspectos que podríamos llamar técnicos del desarrollo agrícola.

Crédito Agrícola de Reforma Agraria.

El crédito agrícola de reforma agraria debe permitir consolidar la nueva estructura de la propiedad territorial, facilitar el aumento de la productividad y alejar la usura del campo. El Estado debe proveer los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de crédito de los pequeños y medianos productores, así como de las Cooperativas. Existe actualmente la posibilidad de Créditos Internacionales para poder llevar a cabo programas de crédito en zonas de reforma agraria.

La política crediticia debe estar orientada a cubrir:

a) La adquisición de semillas, fertilizantes, fungicidas para cultivos y cosechas;

b) Para la adquisición de herramientas, animales de trabajo, mejoras para aumentar la producción y la adquisición de maquinarias;

c) La construcción de viviendas, silos, galpones, cercos y demás mejoras de carácter permanente.

Los créditos deben darse en dinero, a bajo interés y plazos prudenciales de acuerdo a su destino. Los créditos deben ser dirigidos.

Mercado y Comercialización.

El pequeño y mediano productor en la actualidad trabaja para el beneficio de intermediarios, los que suelen imponerles los precios, en tanto que el consumidor abona precios elevados.

Los beneficiarios de la reforma agraria así como aquellos agricultores pequeños y medianos en las áreas de influencia deben recibir por parte del Estado los medios necesarios que le permitan mejorar y establecer su sistema de mercadeo y comercialización, para esto es necesario: alentar la promoción, operación y control de servicios destinados a facilitar y regular el almacenaje, conservación, clasificación, transporte y distribución de los productos agropecuarios, así como la distribución de suministros sin que ello excluya el desarrollo de la iniciativa privada en estas actividades.

Se debe favorecer el establecimiento de industrias que derive en su materia prima de productos agropecuarios especialmente cuando se obliguen a utilizar la producción mayoritariamente por pequeños y medianos productores ajenos a la empresa sobre todo si ésta les presta ayuda crediticia y técnica.

En defensa de los pequeños y medianos productores que vendan sus productos a empresas industriales, el Estado debe comprobar las operaciones técnicas que efectúan éstas para fijar el precio de adquisición y eventualmente señalar normas sobre precios mínimos, oportunidad y forma de pago.

Se debe llevar a cabo un plan nacional de construcción de caminos vecinales.

Preparación de Personal.

Renglón de lo más importante y pilar del éxito en un proceso como el que nos ocupa, debe contar con la preferencia en todo programa serio de reforma.

La búsqueda de personal técnico que apareje los conocimientos interespecialidades con la conciencia social que el proceso requiere, debe ser la preocupación primordial de los gobiernos.

Las Universidades y escuelas técnicas deberán cambiar sus sistemas y CURRICULA, para producir gente que pueda integrar equipos polivalentes de acción en el campo.

Los propios organismos de reforma agraria deberán desarrollar programas de entrenamientos para la preparación de personal técnico a varios niveles.

Financiación de la Reforma Agraria.

La financiación de la Reforma Agraria debe hacerse con las siguientes fuentes de recursos:

-- El Presupuesto General de la República.

-- Las Emisiones de Bonos de Reforma Agraria.

-- El Impuesto Territorial.

-- La venta de las Parcelaciones.

III - Problemas emergentes de la Reforma Agraria.

Todo proceso de reforma viene aparejado con nuevos problemas, muchos de ellos, dadas nuestras condiciones, con caracteres inevitables, y no es a la ley a la que le debemos pedir que todo lo prevea para evitarlas. La reforma agraria es un proceso y es a través de una legislación que iremos obteniendo las autorizaciones para actuar encarando los diversos problemas que se presenten.

Pero, quiero regresar a lo dicho anteriormente, cuando hablé de las condiciones que debemos exigirles a una Reforma Agraria, mencioné que esta debe ser utilizada como un instrumento de desarrollo económico y como medida político-social o sea que debemos incluirla en el marco de un Plan de Desarrollo Económico a través de uno de desarrollo agrícola.

Así pues, actuaremos con previsión para poder atender problemas tales como los de las dotaciones insuficientes, bajas de la producción, producción de sustancias, etc., y tendremos que al lado de acciones de transferencia de tierra, habrán otras dirigidas.

1.- El incremento de la productividad de la pequeña y mediana agricultura, que permitan preparar a los agricultores y prestigiarlos en espera de las acciones de transferencia.

2.- Incremento del área agrícola, indudablemente que la presión que actualmente se ejerce sobre la tierra no puede ser satisfecha solamente con acciones de transferencia de tierra en zonas de reforma agraria, sino que también conjuntamente deben llevarse a cabo programas de incremento del área agrícola, pero estos programas deben estar necesariamente organizados, de manera que constituyan complemento de las acciones de reforma. Esto significa que hay que aprovechar de las áreas nuevas para lograr en ellas unidades económicas que permitan absorber de esta forma la población campesina proveniente de zonas donde se han hecho transferencia por la reforma agraria.

Este incremento del área agrícola mediante las irrigaciones, obras de mejoramiento y ganancias de nuevas tierras en zonas sub-tropicales y tropicales debe obedecer al Plan Nacional.

2.1. Irrigaciones: La política de irrigaciones se debe basar en los siguientes principios; realización de estudios socio agroeconómicos al lado de los estudios de ingeniería necesarios para desarrollar las áreas desérticas.

Ejecución por etapas de dichos proyectos y colonización inmediata de las tierras ganadas en cada etapa.

Parcelación de dichas tierras en extensiones de pequeña y mediana propiedad exclusivamente, refiriéndome en el caso de pequeña propiedad a lograr unidades agrícolas familiares.

Calificación previa de los adjudicatarios.

Establecimiento obligatorio del riego volumétrico.

Recuperación de la inversión tanto por la vía directa de la venta cuando por la indirecta de la tributación.

El fomento de las irrigaciones por el capital privado deberá ser enmarcado dentro de las limitaciones que señala la Ley.

Es decir, dentro de las limitaciones que la ley señala para los precios de venta, plazos de pago principalmente y tasas de interés.

2.2 Ganancia de tierras tropicales y sub-tropicales para su colonización: Generalmente en estas zonas, la tierra pertenece a unos cuantos propietarios ausentistas, que poseen vastas extensiones no trabajadas y a gran cantidad de personas que trabajan en forma precaria pequeñas extensiones para lograr producir generalmente productos de subsistencia. Estas zonas en el caso del Perú están siendo alcanzadas a través de carreteras de penetración ya que siempre han sufrido de la falta de vías de acceso. Este aspecto es muy importante, puesto que aquellos proyectos que se desarrollan actualmente, tienen problemas de mercado debido a esta limitación.

Las tierras ocupadas de esta manera por los grandes propietarios deben revertir íntegramente al estado y sobre estas tierras revertidas, trabajar proyectos de colonización debidamente elaborados, para poder lograr allí empresas pequeñas y medianas y además empresas cooperativas.

Las Leyes de Tierra de Montaña que generalmente tienen muchos años de aplicación deben cambiarse y a la vez dinamizar su administración.

Al terminar la exposición quiero agradecer al Director del Seminario por la oportunidad brindada y a ustedes por su amable atención.

programación y administración de la reforma agraria a nivel regional

** Ing. José Garrido Rojas.

INTRODUCCION

Para los efectos de este trabajo y seminario mantendremos la definición de Región que presentáramos en Panamá en Mayo último (1). Definimos la región como una zona geográfica determinada dentro de un país, que presenta ciertas características de homogeneidad y complementariedad socio-económica que permiten la utilización más eficiente de los recursos naturales, técnicos y financieros con objetivos de Reforma Agraria y desarrollo económico y social. Una cuenca hidrográfica y sus áreas de atracción inmediata podría ser un ejemplo de región. Algunos autores se refieren a la región como una unidad mayor que la nación; la cooperación, colaboración o integración regional para los efectos de desarrollo, lo sitúan en escala internacional. (2).

La función planificadora del Gobierno se hace indispensable (3) si se tiene presente que los gobiernos democráticos manifiestan una tendencia en dispersar las inversiones en todas las regiones del país, en un deseo de solucionar todos los problemas en forma inmediata (4).

* Este documento se basa en material e ideas aportadas de documentos especiales del "Proyecto Maule Norte", Provincia de Talca, Chile; especialmente del Ingeniero José Luis Pistono A., Asesor de CONSFA, Director del Proyecto Maule Norte y del Experto en MPIA, Don Eugenio Herrera M

** Secretario General del Consejo Superior de Fomento Agropecuario (CONSFA) Ministerio de Agricultura, Santiago, Chile

Algunos economistas manifiestan que una planificación rural para el Desarrollo Económico debe abarcar tanto los aspectos financieros como físicos de la economía considerada en conjunto y por sectores (5); debe tener en cuenta la situación social en que ha de formarse el capital fijo, y evitar el pesimismo a que pueda dar lugar una concentración indebida de los recursos disponibles o el optimismo que se deriva de concentrar la atención sobre las necesidades. Más allá de estas consideraciones, Dean Mason estima que los criterios básicos de una planificación efectiva están constituídos por la consistencia, la susceptibilidad de ejecución administrativa y la óptima asignación de recursos (6).

La mayoría de los planes, especialmente en los países sub-desarrollados, necesitan una administración gubernamental además de los técnicos de buen nivel. Esto trae consigo un problema, ya que los administradores eficaces son un recurso escaso en los países menos desarrollados.

Adler sobre el particular señala que uno de los problemas que se encuentran en nuestros países es que el costo unitario de gobierno es probablemente más elevado que en los desarrollados, sobre todo en lo que respecta a una gran variedad de servicios públicos. Esto sería causado por la escasez relativa de personal calificado, en los diversos aspectos: maestros, ingenieros o empleados de gobierno. (7).

Una cuestión realmente importante y que generalmente se olvida en nuestros países y que es causa de la lentitud administrativa del sector publico es que los "principios administrativos científicos tienen aplicaciones universales y por lo tanto sirven por igual al sector público o al privado, indistintamente de los objetivos, funciones, métodos, tamaño, etc., que tengan las respectivas empresas" (8). Tanto es así que Henry Fayol uno de los creadores de la sistematización de la administración y creador de la denominada "administración científica" señala: " no hay una doctrina administrativa para la industria y una doctrina administrativa para el Estado; no hay más que una sola doctrina administrativa. Los principios y las reglas que valen para la industria valen para el Estado y recíprocamente" (9).

Hemos hecho estas referencias debido a que es corriente la queja fatalista sobre la ineficiencia de la administración pública pensando en que no hay solución y que jamás podrá parecerse a la empresa privada. Si se considera que la Reforma Agraria obliga a la creación de nuevos organismos, a reorganizar e incluso fusionar otros, vale la pena tener presente estos principios

básicos.

Bases administrativas de la Planificación:

La planificación se orienta de acuerdo a normas generales dadas por el gobierno a través de su política o por la legislación existente sobre la materia, como sería el caso de las leyes de Reforma Agraria.

Dentro del marco antes señalado la planificación escoge y utiliza los mejores métodos para satisfacer determinaciones políticas y lograr los objetivos; igualmente la programación formula los detalles dentro de un plan y lo complementa operativamente.

Ambos, la planificación y programación, son procesos administrativos que se diferencian claramente de la "decisión política".

Una vez que gracias a la planificación se han señalado prioridades y alternativas, nuevamente la decisión política interviene y señala cual será el camino a seguir. Entonces nos encontramos ante otra etapa de este proceso, también de tipo administrativo, cual es la ejecución y que debe encontrarse separada de la planificación o programación.

Estas delimitaciones son importantes ya que no puede culparse a un proceso administrativo y netamente técnico aunque a veces lo sea, por errores de orientación que correspondan a una decisión política tomada por legisladores o funcionarios diferentes al planificador.

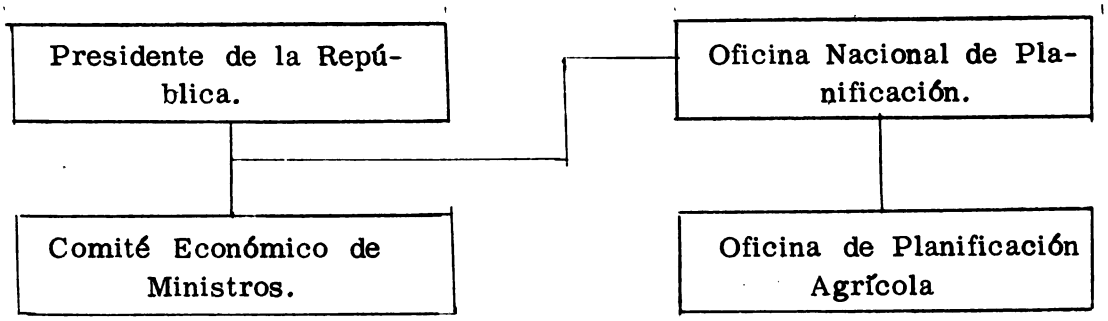
Planificación al Nivel Nacional

Aún cuando este tema será tratado con profundidad por otros expertos, revisaré algunas ideas para ir de lo general a lo particular.

En nuestro criterio la planificación económica de tipo nacional debe encontrarse al más alto nivel y en lo posible al del Jefe del Gobierno Central. Esta Oficina Nacional de Planificación debe estar integrada además de los especialistas encargados de preparar los Planes Nacionales de Desarrollo y los elementos de juicio básicos al Presidente de la República, por los Jefes de

las Oficinas Sectoriales de Planificación.

La coordinación para la aplicación de Planes o Proyectos a nivel ministerial se puede obtener a traves de reuniones de un Comité de Ministros del Sector Económico, presidido por el Presidente de la República, en reuniones diferentes a los Consejos de Gabinete.



Las Oficinas de Planificación sectorial se relacionarían con el Ejecutivo si sus jefes pueden asistir a las reuniones del Comité Económico de Ministros y a través de la Oficina Nacional de Planificación.

Para el caso de la Agricultura, Ganadería, Pesca y Bosques, debería existir un Servicio especial dependiente del Ministerio de Agricultura (Consejo Superior de Planificación Agrícola) y cuyo jefe cuente con equipo técnico adecuado, de facilidades administrativas que le permitan el máximo de agilidad y participación en los Comités o Consejos de los Organismos e Instituciones Técnicas o ejecutivas que fuese necesario. Se entiende que los organismos de planificación no cumplirán labores ejecutivas o de trabajo en terreno (aplicación de los planes) en forma directa, sino que señalar a las instituciones especializadas la labor a cumplir. Los ejecutivos de estas instituciones o servicios formarían parte de este Consejo Superior.

La norma general o la línea gruesa es dada por la legislación (Ley de Reforma Agraria) o por el Comité Económico de Ministros que aprueban un Plan Decenal de Desarrollo, en el que han participado junto con la Oficina Nacional las Oficinas Sectoriales.

Consejo Superior de Planificación Agrícola.

Un Consejo de este tipo debería estar formado por los altos ejecutivos

de los organismos y Servicios del Sector Público que se relacionan con el desarrollo rural, representantes de las cooperativas de agricultores y campesinos, de las Universidades y del Ejecutivo (10). Este Consejo debería ser presidido por el Ministro de Agricultura y contar entre sus miembros al Ministro de Economía y Comercio (11).

Los objetivos básicos de un servicio como este deberían ser: formulas los planes generales y regionales relacionados con la Reforma Agraria y el correspondiente Desarrollo Rural; coordinar la acción de los Organismos y servicios del Sector Público en el área rural y dar normas de Política Agraria, especialmente en lo que se refiere a crédito agrícola, mercadeo etc.

Dentro de las funciones y atribuciones, además de la labor coordinadora, debería tener facultad para intervenir en la aprobación de los presupuestos de inversión y planes de adquisición de las instituciones semifiscales, de administración autónoma y de Empresas del Estado para el Sector Rural. Para esto y para el control de las inversiones debe estar en estrecho contacto con la oficina de Presupuesto de la Nación.

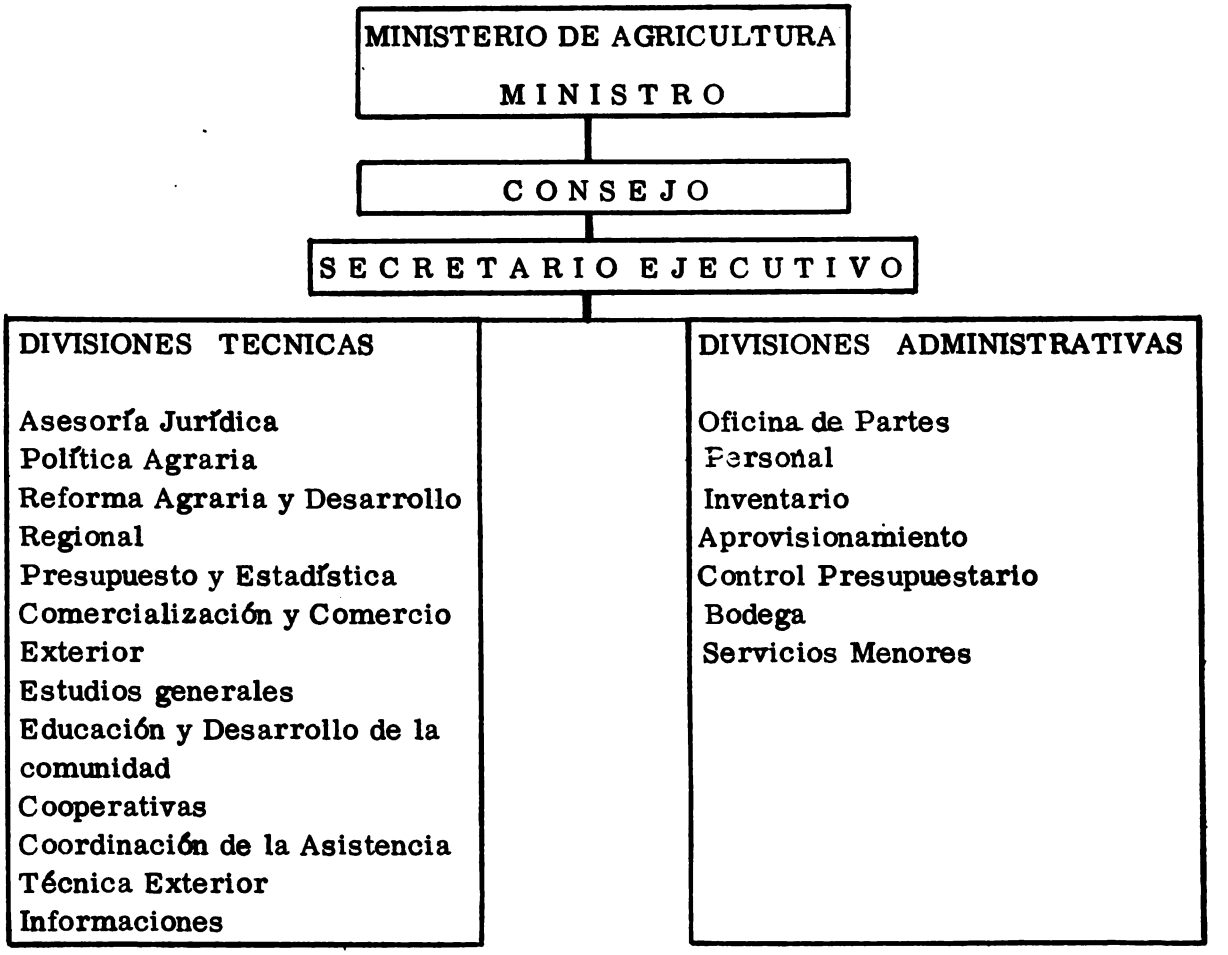
Otra atribución básica, tanto para la programación regional como para la administración de programas, es la de poder constituir Empresas de carácter regional, que gocen de facilidades administrativas y puedan procurar la coordinación dentro de la región, vigilar el cumplimiento de los programas e incluso elaborar y evaluar proyectos de inversión o detallar más los programas preparados por el Consejo Superior de Planificación Agrícola. Hay que tener presente que si la región incluye varias provincias o estados se presentarán serios problemas derivados de conflicto de poderes (12).

Las instituciones especializadas como las Corporaciones o Institutos de Reforma Agraria, Instituciones que proporcionen crédito Supervisado o se dedican a la investigación agropecuaria deben tener el máximo de agilidad administrativa para su labor y su coordinación provenga del Consejo Superior.

Los miembros del Consejo de los Institutos de Reforma Agraria deberían ser en su mayor parte o en su totalidad funcionarios de alta categoría, que se dediquen exclusivamente a la labor asesora del Vicepresidente Ejecutivo; de esta manera se obtendría una útil especialización que redundaría en rapidez y eficiencia en cuestiones de suyo delicadas.

En el caso de Chile existe un organismo parecido al Consejo Superior que se propone:

Una proposición de esquema organizativo podría ser la siguiente:



Una cuestión, a nuestro juicio importante, es que no debe caerse en la tentación de hacer crecer acromegalicamente un servicio de este tipo, pues es preferible la calidad a la cantidad de funcionarios. De la misma manera, evitar se le incrusten o hagan depender departamentos o secciones de otros servicios o instituciones, pensando que su concentración haría más eficiente la labor. (13).

Para la realización de estudios o trabajos ya sea de política agraria o reforma agraria, podría recurrirse a los organismos especializados del Gobierno o utilizar los servicios de las Universidades a través de sus diversas Facultades. Sobre este particular la experiencia recogida en Chile muestra que la colaboración de las Universidades para la realización de estudios e investigaciones ha sido extraordinariamente valiosa (14).

Zonificación Geo-económica del País.- Una cuestión que debe propiciar la Oficina Nacional de Planificación o la Oficina de Planificación Agrícola es la zonificación geo-económica del país que se fundamente en cuencas hidrográficas. Generalmente los diversos organismos que se han preocupado del desarrollo y, según su especialidad proceden a zonificar el país, pero estas divisiones no son congruentes unas con otras y se hace preciso una para fines de planificación regional y de reforma agraria. Uno de los sub-productos que se puede obtener son antecedentes para la determinación de prioridades, ya que las áreas se agruparán por tipo de problemas y oportunidades comunes en la búsqueda de la homogeneidad.

Programación Regional.

Un programa de Reforma Agraria y Desarrollo Regional está constituido por una serie de anteproyectos de pre-inversión o proyectos específicos integrados o integradores de la actividad económica, que tienden a lograr un desarrollo económico y social del área. La idea del complejo integrado es la creación de las condiciones necesarias para que la región llegue al punto del "Take off" en el entendido que, después de ese punto, la región seguirá creciendo por sus propios medios (15).

Un Plan Regional debe considerar las condiciones de cada región, la idiosincrasia de sus habitantes o futuros inmigrantes dentro del marco de sus condiciones ambientales, de modo de desarrollar aquellos rubros de producción que tengan mayores ventajas en el mercado, pero con procedimientos téc-

jor logro del desarrollo social (16). Esto implica la realización de una serie de estudios básicos que se indicarán más adelante.

La magnitud, extensión y velocidad de aplicación de un programa está determinado por la capacidad financiera interna, las posibilidades de créditos externos, los elementos técnicos disponibles, la capacidad organizativa en el país y los recursos de la región en que se aplique. En cualquier caso se estima que para lograr el aprovechamiento integral de los esfuerzos que se realicen y de los recursos disponibles, el Plan debe tener una magnitud tal que permita la economía a escala de las distintas empresas, ya que debe tenerse presente que la mayoría de las industrias derivadas de la agricultura necesitan de escalas mínimas para que sus costos de producción sean lo suficientemente bajos por unidad, de tal manera que estas actividades sean rentables y no requieran de subsidios.

Esquema de Estudios básicos para un Proyecto de Reforma Agraria y Desarrollo Regional.

La preparación de un proyecto de pre-inversión de Reforma Agraria y Desarrollo Regional comprende dos etapas bien definidas:

A.- Diagnóstico
B.- Planificación y Programación

El Diagnóstico implica:

1.- Inventario de los Recursos Naturales
2.- Estudios Demográficos y Sociales
3.- Aspectos Económicos
4.- Aspectos Legales

Estos estudios en parte pueden ser encargados a firmas particulares y otros a las Universidades, pero la mayoría deben ser realizados por el Gobierno.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Superior de Planificación Agrícola podría coordinar la realización de estos estudios ya sea por las oficinas especializadas del Gobierno, Universidades y Sector Privado.

Las bases metodológicas deben ser señaladas por el Gobierno ya que se supone el país estará dividido de una serie de regiones y los estudios que se realicen en ellas deben ser comparables.

Tanto para la etapa del diagnóstico como para el planeamiento y programación es muy importante contar con un levantamiento aerofotogramétrico, especialmente si se trata del desarrollo de una cuenca hidrográfica o en la zona se están construyendo obras de regadío. El Proyecto Aerofotogramétrico CHILE/OEA/BID, en la actualidad Instituto de Investigación de Recursos Naturales, preparó mosaicos controlados de fotografías aéreas a escala 1:20.000, 1:30.000 y 1:50.000 que proporcionan una variada información de extrema utilidad.

1.- Inventario de Recursos Naturales.

La presentación de la región, zona, o área, es mediante mapas o cartas de escalas variables, según su uso.

Al respecto Manuel Rodríguez Z. distingue: (17)

a) Escalas grandes: inferiores a 1:250.000
b) Escalas medianas: de 1:25.000 a 1: 10.000
c) Escalas pequeñas: superiores a 1:10.000

La escala a emplear va de acuerdo con el detalle de la información que se presente: (17 X).

a).- Para informaciones muy generalizadas o exploraciones.....	1:1.000.000 o menos
b).- Para reconocimientos preliminares o generalizados.....	1:500.000 a 1:1.000.000
c).- Para reconocimientos.....	1:100.000 a 1:500.000
d).- Para reconocimientos semi-detallados...	1:50.000 a1:100.000
e).- Para estudios semi-detallados.....	1:25.000 a 1:50.000
f).- Para estudios detallados.....	1:10.000 a 1:25.000
g).- Para estudios muy detallados.....	mayores a 1:10.000

a).- Levantamiento topográfico.

Es básico contar con un mapa topográfico general de la zona a escala 1:50.000 con curvas de nivel cada 25 metros (18). Para áreas de especial interés sobre todo en las que se sub-divide la tierra o se están construyendo obras de regadío, se necesitan mapas 1:5.000 con curvas cada metro para poder trazar caminos, canales de riego, etc.

b).- Clima.

El clima se le considera un recurso natural que juega un papel vital en el desarrollo de la vida animal y vegetal y en la generación de los suelos a través de los fenómenos atmosféricos que involucran luminosidad, temperaturas, precipitaciones, humedad, etc. Estas variables influyen directamente en el tipo y calidad de la producción agropecuaria. La recopilación de antecedentes es básica para la planificación pues junto con el estudio de suelos nos señalará que se puede producir.

Es conveniente preparar una colección de mapas en donde se tengan ubicadas las estaciones metereológicas; mapas pluviométricos, termométricos, etc.

Además no deben desestimarse estudios de evapotranspiración, necesarios para conocer el régimen de adaptación de las plantas al clima y en los estudios de puesta en riego, que deben fijar los consumos de agua en base a estas relaciones. De la misma manera debe tenerse conocimiento del escurrimiento, rendimiento hídrico de las hoyas hidrográficas, infiltración y su efecto en el proceso de erosión y escorrentía, etc. (Ver anexo I).

c).- Suelo y Sub-suelo.

Se señala que no es posible concebir un estudio de la tierra y de su uso sin contar con buenos mapas bases. La aerofotogrametría con apoyo terrestre, ha venido a facilitar la preparación de mapas bases, para la preparación de inventarios de los recursos naturales.

La interpretación del estudio del suelo se basa en correlacionar las características descritas para los suelos, en relación con sus efectos, en el funcionamiento del sistema suelo-planta-agua-clima (19). Un buen sistema de clasificación es el de las Clases de Capacidad de Uso, promovida en el Departamento de Conservación de Suelos de los Estados Unidos de Norteamérica. Si

bien las clases de Capacidad de Uso se preparan interpretando los mapas de suelo, también en ellos se consideran las limitantes que provienen del clima, de la pendiente del terreno, del drenaje, de la disponibilidad de agua y otros factores físicos que, además de los suelos, afectan al uso de la tierra (19). La clasificación de tierras según su capacidad de uso no es estática, necesita de revisiones periódicas, ya que los cambios tecnológicos pueden modificar el uso de la tierra.

A través del Proyecto Aerofotogramétrico CHILE/OEA/ BID se obtienen mosaicos en escala 1:20.000 para casi toda la zona agrícola y 1:30.000 para algunos valles y zonas de la cordillera de la costa. Con estos mosaicos controlados se realizaron trabajos de "foto-interpretación" obteniéndose:

i). Catástro predial
ii). Uso actual de la tierra
iii). Geomorfología y Geología Superficial
iv). Capacidad de Uso de los Suelos.

En los mosaicos se identificaron los predios agrícolas, el uso actual de los terrenos y la capacidad de uso de los suelos. La determinación de la capacidad de uso de los suelos agrícolas se realizó con el estudio de los factores de geomorfología y geología; suelos y factores limitantes a los cultivos; hidrografía y crecimiento de plantaciones forestales.

La interpretación de geomorfología y geología, proporciona antecedentes sobre las formas de la tierra, pendientes medias y origen de los materiales que formen el suelo agrícola.

A su vez el estudio de los suelos señala las características de estructura, textura y factores limitantes al cultivo de los suelos.

Los estudios de hidrografía permiten trazar sobre los mosaicos los sistemas de canales de regadío, debiéndose además recolectar todos los antecedentes disponibles sobre derechos de agua, caudales existentes y las tasas de riego.

Como sub-producto de los antecedentes recopilados se ha hecho una evaluación de las dunas en el país, y se está estudiando lo referente a la erosión.

Para fines específicos de prospección petrolífera y minera se han completado estudios de aeromagnetismo y fotogeología (20).

Para los efectos de planeamiento general ha bastado con los mosaicos de escala 1:20.000 y 1:30.000. Se han realizado y se están estudiando más detallados, al nivel predial, en las zonas en que se ha tenido que estudiar la puesta en riego y se subdividirá la tierra (21).

d).- Hidrología (Aguas superficiales y subterráneas).

Al igual que en la climatología se necesitan antecedentes históricos para tener un cuadro real de los recursos hidrológicos; se necesitan mediciones a través del tiempo de los caudales o gastos de las corrientes de agua.

Debe estudiarse las disposiciones y posibilidades de uso múltiple del agua (bebida, riego, industria, energía, etc.) cuando es relativamente escasa, como también el evitar las inundaciones.

A través de la aerofotogrametría puede obtenerse mapas con el trazado de ríos, esteros o canales de regadío de manera de poder planear más fácilmente el mejor uso del agua.

e).- Vegetación Natural y Fauna.

Debe estudiarse y mostrar a través de mapas las distintas asociaciones vegetales, especialmente en zonas de nueva agricultura, o en las que ésta es extensiva (praderas naturales).

Por foto-interpretación de la aerofotogrametría se puede obtener los antecedentes sobre la vegetación natural.

2.- Estudios Demográficos y Sociales (22).

I - Aspectos Demográficos.

Los propósitos del estudio demográfico consisten por una parte, en el estudio de las estructuras y movimientos de la población de las diversas comunas, y por otra parte, a partir de este primer enfoque, en la determinación de la población que será necesaria tener para la explotación agrícola intensiva

del área. Junto con esto, el aumento de población previsto servirá para determinar las necesidades de nuevas instalaciones educacionales, hospitalarias y otras (23).

II - Aspectos Sociológicos.

Dentro de los objetivos se puede señalar el estudiar los valores y actitudes frente al cambio y a las diversas formas de propiedad, así como sobre el nivel de aspiraciones de los diversos grupos. Este estudio debe proporcionar información sobre las formas de propiedad que más se amolden a los deseos de los campesinos; sobre las creencias que pueden eventualmente obstaculizar o hacer ineficaces las reformas que se intente establecer y sobre el espíritu de iniciativa y deseos de surgir que tengan esas personas.

Un análisis de los presupuestos familiares, subdistinguiendo diversos rubros, tales como alimentación, vestuario, atención médica, recreación, educación etc.

Un tercer objetivo sería estudiar el grado de equilibrio social en las diversas comunas, es decir la mayor o menor presencia de conflictos de diversos tipos. Esto es fundamental para saber hasta que punto los planes que se desee poner en práctica van a contar con el apoyo de todos los miembros de la comunidad.

Además es necesario conocer antecedentes sobre la vivienda, de manera de conocer el máximo de factores personales que pueden afectar la productividad de la población activa y las posibilidades de cooperación de los habitantes en la ejecución del proyecto.

III - Indicadores socio-políticos sobre tenencia de la tierra (24).

A pesar de que es una de las pautas más estudiadas deben analizarse los indicadores socio-políticos mas relevantes en función de la Reforma Agraria, entre los que puede destacarse:

a) Densidad de Población Agrícola Activa en la Tierra Arable
b) Población Agrícola Activa sin tierra (25)
c) Composición de la Población Agrícola Activa sin tierra
d) Concentración de la Tierra Arable.

IV -Estudios sociológicos de los trabajadores independientes rurales.(26)

Es importante realizar estudios de los trabajadores independientes del sector rural, es decir de aquel sector de la población rural que no se identifica totalmente con las categorías ocupacionales correspondientes a la estructura ocupacional de los fundos, haciendas.

Uno de los problemas graves que se encuentran en la búsqueda del desarrollo económico-social del sector rural, incluso considerando una distribución masiva de tierras, está dado por cierto excedente de mano de obra que al no proporcionársele alternativas de trabajo continuarán con el mal del desempleo disfrazado. Esta observación tiene especial validez, a nuestro juicio, para los que se pueden denominar como "falsos- minifundistas", es decir, pequeños propietarios rurales, cuyo mayor porcentaje del ingreso no proviene de la agricultura y que al no considerárseles programas especiales de artesanía o pequeña industria, seguirán como factor de presión hacia la tierra.

3.- Aspectos Económicos.

Dentro de los aspectos económicos debe recopilarse antecedentes sobre:

a) Inventario de la Infraestructura Social Básica de la Zona.
b) Situación del Equipamiento Comunitario de las Entidades de Población.
c) Administración Rural y Comercialización en el Sector Rural.
d) Recursos Agropecuarios y Forestales.
e) Recursos pesqueros
f) Recursos Minerales
g) Desarrollo Industrial
h) Política Económica, Monetaria, Crediticia.

a).- Inventario de la Infraestructura Social Básica.

Es de gran interés llevar a mapas la información existente sobre caminos, canales de regadío, red eléctrica, de aeropuertos, ferrocarriles, facilidades telefónicas y telegráficas. Se debería recopilar información, tanto del trazado de las inversiones como del costo de ampliación de las mismas.

Debe estudiarse la situación de salubridad y saneamiento ambiental.

El saneamiento ambiental conviene destacarlo como factor crítico de éxito o fracaso de programas de Reforma Agraria. En la colonización de zonas tropicales es de extrema importancia tomar las precauciones correspondientes dos o tres años antes de la instalación de los colonos.

b).- Situación del equipamiento comunitario de las entidades de población (27)

Para su análisis las entidades de población de la zona se pueden clasificar en cuatro tipos.

i)	ciudad	:	más de	5.000	habitantes
ii)	pueblo	:	1.001 a	5.000	habitantes
iii)	aldeas	:	201 a	1.000	habitantes
iv)	caseríos	:	1 a	200	habitantes

Entidades de este tipo pueden considerarse como base o fundamento para proceder a equipar la zona en el futuro. Los elementos de equipamiento qué considerar son los siguientes:

Servicios de Urbanización

1.- Agua potable
2.- Electricidad
3.- Alcantarillado
4.- Pavimentación
5.- Gas

Equipamiento Médico

1.- Hospital Superior
2.- Hospital Medio
3.- Hospital Elemental

Equipamiento Administrativo

1.- Correos
2.- Telégrafo
3.- Municipalidad

4.- Policía
5.- Teléfono
6.- Registro Civil
7.- Juzgados
8.- Gobernación
9.- Identificación
10.- Bomberos
11.- Tesorería
12.- Intendencia

Equipamiento Escolar

1.- Escuela Primaria
2.- Escuela Técnica
3.- Escuela Secundaria

Equipamiento de Esparcimiento

1.- Areas verdes
2.- Cines
3.- Canchas Deportivas

Equipamiento Cultural

1.- Periódico
2.- Biblioteca
3.- Emisoras Radiales

Fijado el orden de prioridad de los distintos elementos de implementación y analizadas las existencias, puede tenerse un cuadro claro de los déficits existentes sobre la materia.

La inclusión dentro del programa de inversiones en este campo tiene gran importancia social ya que pone a disposición del campesino el beneficio de servicios que no cuenta en el presente.

c).- Estudio de Administración Rural y Comercialización en el Sector Rural (28)

Estos estudios tiene por objeto hacer posible el diagnóstico de los principales problemas de producción al nivel del predio, de conocer el tamaño y ti-

po de explotación, datos de eficiencia técnica y económica, como también los problemas relacionados con el mercadeo para los productos del área.

Para el caso de Maule Norte, se realizaron encuestas con diseño basado en muestras por áreas. Las áreas deberán tener las siguientes condiciones: semejantes en cuanto a suelos (capacidad de uso de una clase o combinación de clases) y representar una alternativa al azar para tamaños de explotaciones diferentes (a igualdad de clima y mercado).

La investigación de comercialización se hizo al nivel del predio, comercio mayorista y minorista. Se realizaron 109 encuestas anexas a las de Administración Rural con lo que una visita al productor abarcó las dos fases del estudio. Además se tomaron datos de los comerciantes mayoristas que trabajan con los rubros de más alto valor en la escala de producción agropecuaria de la zona. Para la encuesta de la zona, se hizo un muestreo correspondiente a un 30% del universo de establecimientos minoristas del rol de patentes municipales.

d).- Recursos Agropecuarios y Forestales

Debe recopilarse los antecedentes estadísticos sobre producción y productividad agropecuaria y forestal de la zona.

El potencial agrícola-forestal puede obtenerse mediante los estudios de capacidad de Uso de los Suelos y de las posibilidades de regadío que nos indique el inventario de los recursos antes señalados.

Con las encuestas de administración rural, los estudios de uso potencial del Suelo puede estimarse el tamaño de la unidad económica, el número de familias a asentar, las necesidades de insumos y los requerimientos de mejoramiento de la comercialización.

Debe contemplarse el costo de instalación de estaciones experimentales y de un servicio de extensión agrícola, a objeto de producir un impacto favorable en la agricultura de la zona.

e).- Recursos Pesqueros

Debe incluirse un conocimiento lo más completo de los recursos pes-

queros tanto litoral como fluvial, teniéndose presente objetivos de fomento y de comercialización.

f).- Recursos Minerales

Para conocer los recursos minerales de la zona debe utilizarse la información obtenida de los estudios geológicos del Inventario de Recursos Naturales y analizar las posibilidades económicas de explotación.

g).- Desarrollo Industrial

Se hace necesario hacer un diagnóstico sobre el sector, con especial énfasis en la industria de elaboración o de subproductos agropecuarios, confeccionando un rol de las industrias existentes. Analizar la comercialización de la producción industrial señalando los problemas que se presentan.

Es interesante conocer el tipo y cantidad de personal ocupado en la industria, el valor de su producción y de los insumos consumidos, como también la localización geográfica de los diversos tipos de industrias.

h).- Política Económica, Monetaria, Crediticia.

Deben realizarse estudios para un análisis y diagnóstico de las políticas fiscales de inversiones, régimen aduanero y legal impositivo.

4.- Aspectos legales y de organización

Es importante conocer la legislación agraria existente, no solo en lo que se refiere a la Reforma Agraria, sino que de los demás aspectos que afecten al sector agrícola y en especial la zona en estudio.

Análisis en las funciones desarrolladas en la región por los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Municipios.

Funcionamiento de instituciones privadas y públicas para el desarrollo de la región.

La realización de una Reforma Agraria Integral involucra, la crea-

ción y desarrollo de numerosas organizaciones de tipo privado, cuya promoción y financiamiento inicial deben ser considerados.

Estas organizaciones se pueden clasificar:

a) Organizaciones de Desarrollo Socio-Comunitario (Junta de Vecinos, Juntas de Padres, Clubes Deportivos, etc.)

Estas organizaciones de base, requieren a su vez de organizaciones intermedias o de servicios, tanto para su promoción como su eficiente operación posterior.

b) Organización Socio-Gremiales (Colegios Profesionales, Asociaciones de Agricultores, Industrias, Sindicatos y Ligas Campesinas, etc.)

c) Organizaciones Socio-Económicas. Estas van desde las Sociedades de cualquier tipo especialmente anónimas, empresas privadas para crear una industria, etc. Hasta la cooperativa, que es la forma más moderna de asociar a los débiles con fines de beneficio común.

B.- Planificación y Programación.

La planificación y programación consisten en la elaboración misma de los proyectos integrados de preinversión sobre la base de los estudios ya citados (29)

Debido a que las características y situación de los países varía entre uno y otro, e incluso esto ocurre en las diversas regiones de un país, no pueden señalarse normas estrictas sobre la materia, sino que criterios de tipo general.

Los planes, programas y proyectos obviamente estarán enmarcados dentro del lineamiento señalado por los planes generales de desarrollo económico del país y que elabore la Oficina Nacional de Planificación.

Debe tenerse en cuenta para la selección de Proyectos que hay clases

de servicios o inversiones públicas que propician más que otras el aumento de la producción. Para los casos, corriente a nuestro juicio, que es preciso nuevos tributos para realizar estas inversiones, hay que tener en cuenta el "principio productivo de la Hacienda Pública", que se define como sigue: "a un aumento del gasto público se justifica siempre y cuando los efectos estimulantes del gasto adicional sobre el esfuerzo productivo, incluída la formación de capital, sean mayores que las repercusiones adversas ocasionadas por los impuestos adicionales" (30).

Otra cuestión de interés, es no pensar que sólo únicamente el Estado puede realizar la subdivisión de la tierra dentro de la Reforma Agraria, sino que considerar la participación de la empresa privada.

A nuestro juicio el Estado a través de sus organismos de planificación y estudio debe hacer el planeamiento y la programación general.

Hacer los estudios básicos y determinar algo así como un plano regulador rural e incentivar a la empresa privada para que ésta colabore en el proceso de cambio de los sistemas de tenencia.

Administración de Programas Regionales.

Tanto para las etapas de planificación y programación regional, elaboración de proyectos como en la aplicación de los planes, programas o proyectos debe haber una estrecha colaboración entre el sector público y privado; debe existir un intercambio de ideas entre los técnicos y los sectores afectados directamente con las medidas en estudio.

La planificación y programación no debe proyectarse de arriba hacia abajo únicamente, sino que auscultar el pensamiento de los que pueden hacer fracasar un programa si éste no ha considerado sus actitudes frente al cambio o sus niveles de aspiraciones.

El Consejo Superior de Planificación Agrícola, organismo que como hemos señalado se encargaría de la planificación al nivel nacional y regional, de la programación regional en sus aspectos generales e incluso de la preparación de algunos proyectos específicos, que por sus características así fuera aconsejable, tendría representación del sector privado mediante representantes de

los campesinos, las sociedades agrícolas y cooperativas.

El Consejo de Planificación Agrícola debería tener la atribución ya señalada de crear Empresas o Corporaciones Autónomas que lo representarán en la zona, coordinen la acción del sector público, promuevan la acción del sector privado y con la ayuda de Bancos de Fomento Regionales procuren el desarrollo regional equilibrado.

Es difícil señalar en forma muy precisa la organización de una Empresa o Corporación Autónoma Regional, pero creemos que es necesario fijar algunos criterios generales y que debe estudiarse con detención los ejemplos del Tennessee Valley Authority - TVA. y de la Corporación Autónoma Regional del Cauca (Colombia).

Corporación Autónoma Regional

La Corporación Autónoma Regional tendría en su seno a los representantes del sector público y privado en forma parecida al Consejo Superior de Planificación Agrícola, incluyéndole representante de Municipios, Universidades, empresarios, campesinos de la región.

Esta Corporación con la ayuda del Banco Regional de Fomento, tendría funciones de planificación puesto que será preciso continuamente reactualizar el Plan inicial, ya que los cambios producidos en la región obligan a modificaciones en lo planeado o a la inclusión de nuevos proyectos. De la misma manera ayudar y robustecer los programas estatales y municipales ya existentes para alcanzar el mejoramiento regional. Igualmente dar asistencia técnica a los municipios en los asuntos de planificación y fomento.

Se puede citar como ejemplo el caso de Tennessee Valley Authority: "En este programa global, la T.V.A. ha reconocido que la planificación para un fomento unificado del sistema fluvial tenía que complementarse con la planificación de las demás ramas de la actividad que tuvieran relación con aquel. Debido a que otros organismos gubernamentales tienen a su cargo muchas de dichas actividades, solamente un programa de planificación en colaboración puede llevar a la realidad la totalidad de beneficios económicos y sociales que se pueden lograr".

"El programa en colaboración ha sido una fuerza de importancia en la

región para lograr el ajuste al cambio habido de una economía agrícola a otra de orden urbano o industrial. Este programa ha ampliado sus beneficios atrayendo valores que impulsan un desarrollo social y económico sano de toda cuenca y tierras colindantes. Entre otros beneficios figura un programa amplio y siempre creciente de fomento de medios de esparcimiento orientado hacia el agua y que quede a cargo de Estados, condados, municipios e intereses privados, la amplia expansión industrial respaldada por amplias fuentes de energía eléctrica, por dispositivos de contención de crecidas y por un canal navegable que redondee el sistema de transportes de la región; el aumento de los recursos básicos gracias a un suelo mejorado y a mejoras prácticas de dirección silvícola, el crecimiento y planificación ordenados de los centros urbanos; la propagación y conservación de la fauna silvestre acuática y terrestre; la pesca comercial mejorada de peces y moluscos; la eliminación de los mosquitos del paludismo, con lo que se ha suprimido virtualmente la enfermedad de toda la región; y la mejor calidad y cantidad de abastecimiento de agua para uso municipal e industrial" (31).

No menos amplias son las funciones de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, según lo establece el Art. 4º del Decreto Núm. 1707 del 18 de julio de 1.960 (32). En nuestro criterio la Corporación Autónoma Regional, con gran agilidad administrativa, debería preocuparse de las inversiones del sector público teniendo siempre presente el "principio productivo de la hacienda pública" y en las empresas que fuere necesario crear el principio de fijar "precios de pleno costo", a que habíamos hecho referencia anteriormente.

La inversión sería promovida por la Corporación Autónoma Regional que haría los estudios básicos o señalaría las prioridades según criterio técnico, a través de un Banco de Fomento Regional que se crearía especialmente.

El Instituto de Reforma Agraria que debe tener oficinas regionales, se encargaría de la subdivisión de la tierra y colaboraría con la empresa privada que trabaje en este aspecto del desarrollo rural, como es obvio el ejecutivo del Instituto de Reforma Agraria Regional pertenecería al Consejo de la Corporación Autónoma Regional.

Banco de Fomento Regional

Es importante antes que nada establecer las diferencias entre un banco de fomento o corporación financiera y una corporación de fomento. Una delimi-

tación se refiere a que los bancos de fomento se preocupan primordialmente del préstamo de capitales a largo plazo y una corporación de fomento tiene como preocupación primordial la provisión de capital y el desarrollo y manejo de compañías específicas, así como la provisión de ayuda financiera. Esta delimitación no es totalmente clara debido, entre otras razones, a que las áreas de acción tienden a confundirse en algunos países. Es así como algunas corporaciones de fomento son proveedoras de crédito e incluso tienen funciones de planificación.

Una diferencia más útil es la de considerar a los bancos de fomentos como una institución financiera dedicada primordialmente a estimular el sector privado de la economía (33), en cambio las corporaciones de fomento se dedican fundamentalmente al establecimiento o financiación de empresas estatales. Diamond nos señala que en su mayoría y no obstante las excepciones, los bancos de fomento han sido establecidos como catalizadores de la inversión en el sector privado, para proporcionar inyecciones de capital, empresa y manejo y no como instrumentos administrativos para manejar las propias inversiones del Gobierno."

Teniendo presente lo anterior y que no puede esperarse tampoco que un banco de fomento regional, sea la solución de todos los problemas de la región, creemos que sería un muy buen complemento de la Corporación Autónoma Regional en la promoción del necesario desarrollo industrial, ya que sería el vehículo indicado para la canalización y orientación del ahorro-inversión privado en la región, incluyendo la banca comercial de la zona.

La estrecha relación entre el Banco y la Corporación Autónoma Regional es necesaria, pues debe existir un organismo que indique las prioridades de inversión señaladas en los planes económicos del Gobierno.

ANEXO I

Clasificación de suelos para regadío y estimación del costo de puesta en riego.

Este tipo de estudios detallados son fundamentales para la puesta en riego de los terrenos, ya que para los efectos de planificación general existirían suficientes antecedentes a escala 1:20.000 en el Proyecto Aerofotogramétrico, siendo necesarios solo algunos afinamientos.

Los objetivos de este estudio serán: precisar la superficie regable, los diferentes tipos de suelos y su aptitud agrícola, los problemas de puesta en riego los costos de habilitación por Ha. regada y los posibles incrementos en la producción.

En base a este tipo de antecedentes se puede planear la red vial, la industrialización de la producción agrícola, prever los problemas de comercialización, etc.

Estudios por realizar:

La información que se precisa para la puesta en riego, en función de programas de Reforma Agraria, deberían ser a escala 1:10.000, tomando como base los afinamientos efectuados a escala 1:20.000, que señaláramos anteriormente (afinamiento en el trabajo de asociaciones de serie, tipos y fases del Proyecto Aerofotogramétrico con estudio de terreno).

Se necesitaría determinar las constantes hídricas en los suelos de condiciones similares que se hubieran agrupado por áreas o por mosaicos.

Se necesitan a lo menos:

a) 2 observaciones por cada tipo de suelos representativos de condiciones similares por zona.
b) Cada observación con 3 repeticiones de:
   i) Infiltrometría, empleando cilindros infiltrómetros
   ii) Capacidad de campo, muestreando horizonte por horizonte.
   iii) Marchitez permanente.

iiii) Permeabilidad. Determinación de la constante K, en cm. por hora o por día.

iv) Otros análisis físicos (densidad aparente, textura, etc.)

c) Con toda esta información complementaria junto con las apreciaciones de Terrenos establecer las clases de riego del Bureau of Reclamation, a falta de una clasificación nacional.

d) Análisis químico; dentro de estos se pueden señalar, entre otros:

I. pH
II. Conductividad
III. Materia Orgánica
IV. Nitrógeno Total
V. Capacidad total de intercambio de cantiones.

e) Investigar y determinar las tasas de riego, y

f) Estimar los costos de puesta en riego y drenaje.
Hacer una estimación de costos por Ha. en las diversas áreas en que se divide la zona.

ANEXO II

Estudios Demográficos y Sociales

I - Aspectos Demográficos.

Un informe de este tipo debería comprender los siguientes puntos:

1.- Análisis de las estructuras:

a).- Tamaño, crecimiento, distribución territorial de la población. Este estudio se hará por comunas según los distritos, divididos en zona rural y urbana.

b).- La estructura por edad y sexo, es decir la composición por edad y sexo de la población, y más precisamente, la influencia de la migración sobre el volumen de los adultos en las zonas rural y urbana.

c).- La estructura de la población según las características económicas.

- Por una parte se estudiarán las estructuras agrarias, y se establecerá un panorama de la industria de la zona.
- Por otra parte, se estudiará la distribución de la población económicamente activa por profesión, rama de actividad y posición ocupacional.

d).- La estructura de la población, según las caracterísitcas educacionales.
- El alfabetismo y nivel de instrucción de la población
- El personal docente, su titulación, su antigüedad por cursos y niveles; los locales escolares (volumen y estado).
- La población escolar por cursos y niveles y asistencia escolar.

e).- La estructura de la población según el estado civil y la composición de la familia.
- Estudio del estado civil de la población.
- Composición de la familia (número de personas por familia y categorización de los miembros:hijos, allegados.....).

2.- <u>Análisis del Movimiento Poblacional.</u>

a).- La natalidad
b).- La mortalidad
- El fenómeno, como indicador del nivel de vida
- Las condiciones de salud (estudio de la vivienda, alimentación, número de médicos y hospitales.....).

c).- La nupcialidad
d).- Las migraciones (corrientes y factores de atracción y repulsión). Este estudio abarcará los sectores urbano y rural, destacando el sector rural.

3.- <u>Determinación de las necesidades futuras de:(metas en sentido estricto)</u>

a).- Volumen de la población
- Proyección de población por edad y sexo

b).- Volumen de la mano de obra (proyecciones de población activa).
c).- Número de escuelas y maestros.
d).- Número de viviendas
e).- Disponibilidad de servicios.
f).- Vías de comunicación y transporte.

Además, el inventario de la actual población de las Comunas, y la

proyección de sus tendencias, permitirá determinar si ésta es suficiente para cubrir los requerimientos del proyecto y, si no lo fuese, como hace contribuir otra población (inmigraciones).

II - Aspectos Sociológicos.

Dentro de los objetivos se puede señalar el estudiar;

1.- Los valores y actitudes frente al cambio y a las diversas formas de propiedad; así como sobre el nivel de aspiraciones de los diversos grupos. Este estudio debe proporcionar información sobre las formas de propiedad que más se amoldan a los deseos de los campesinos; sobre las creencias que pueden eventualmente obstaculizar o hacer ineficaces las reformas que se intente establecer y sobre el espíritu de iniciativa y deseos de surgir que tengan esas personas.

Los valores y actitudes serán relacionados con:

- La participación de los campesinos en instituciones tanto públicas como privadas.
- La exposición a los medios de comunicación y los canales de divulgación de las noticias;
- Las relaciones patrón-obreros;
- Los distintos grupos ocupacionales

2.- Un análisis de los presupuestos familiares, subdistinguiendo diversos rubros, tales como: alimentación, vestuario, atención médica, recreación, educación, etc. Para que los datos puedan ser debidamente analizados es indispensable que este estudio se haga relacionándolo con otros aspectos, a saber:

- Los diversos grupos ocupacionales
- Las condiciones de trabajo.
- La propensión a emigrar

3.- El tercer objetivo debe abarcar dos puntos fundamentales:

a) El grado de equilibrio social en las diversas comunas, es decir, la mayor o menor presencia de conflictos de diversos tipos. Esto es funda-

mental para saber hasta que punto los planes que se desea poner en práctica van a contar con el apoyo de todos los miembros de la comunidad.

b) Algunos aspectos de la estructura social, tales como:

- Los grupos de parentesco;
- Los grupos de vecindad;
- Las asociaciones voluntarias;
- Las diversas instituciones, tanto públicas como privadas;
- Las formas de liderazgo.

4.- El cuarto objetivo pretende obtener en función de la vivienda:

a) Conocimiento profundo de los sistemas de vida;
b) Sus costumbres, tradiciones, tendencias y gustos;
c) Tipos de equipamiento de las viviendas (no comunitario);
d) Actividades artesanales, etc.

Además, se podrá disponer, aparte de los datos estadísticos obtenidos, de una recopilación de material gráfico producida a través de levantamiento de planos (croquis) de diversas viviendas a distintos niveles en que se indicarán claramente:

a) Ubicación de muebles y accesorios en las habitaciones;
b) Usos dados a los habitantes;
c) Elementos y equipamientos para el diario vivir;
d) Expansión de la vivienda hacia el exterior y uso de espacios adyacentes;
e) Superposición de usos en las habitaciones, etc.

Se pretende de esta manera conocer los factores personales que pueden afectar la produotividad de la población activa y las posibilidades de cooperación de los habitantes en la ejecución del proyecto.

ANEXO III

Funciones de la Corporación Autónoma Regional del Cauca
(Decreto Número 1707 de 1.960)

Artículo 4º Son funciones de la Corporación Autónoma Regional del Cauca:

a.- La generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

b.- La coordinación de los sistemas eléctricos para lograr una mayor economía y eficiencia;

c.- La regularización de las corrientes de agua para evitar las inundaciones;

d.- La utilización de las fuentes de agua para la irrigación;

e.- La distribución y reglamentación de las aguas de uso público dentro del territorio de su jurisdicción para objetos domésticos, agropecuarios, industriales o de abastecimiento público, ciñéndose a las leyes y reglamentaciones sobre la materia mediante contrato que al efecto celebre con el Gobierno;

f.- La protección de las aguas contra la contaminación;

g.- El mejoramiento de los cauces de los ríos para sus distintas utilizaciones;

h.- La recuperación y mejoramiento de las tierras con obras de drenaje o por otros medios;

i.- La conservación de los suelos y la reforestación;

j.- La reglamentación de la explotación de los bosques y otorgamiento de las concesiones respectivas según modalidades que se señalen en contrato que al efecto suscriba el Gobierno con la Corporación;

k.- La preservación de la fauna y la flora;

l.- El fomento del uso apropiado de las tierras para fines agropecuarios, en coordinación con los organismos que adelanten campañas con el mismo fin;

m.- El fomento de la explotación de los recursos naturales;

n.- El mejoramiento de las comunicaciones, puertos y sistemas de transporte, en coordinación con los organismos gubernamentales respectivos;

o.- La cooperación en el desarrollo de la educación, la salud pública y los programas de acción comunal;

p.- La promoción de la actividad industrial;

q.- La zonificación de la tierra, principalmente con el objeto de reglamentar las construcciones dentro de la zona sujeta a inundación y de impedir la edificación de mejoras permanentes en zonas requeridas para la ejecución de los proyectos, obras o servicios de la Corporación

r.- La promoción y participación en sociedades o establecimientos destinados a prestar servicios públicos, al fomento de la economía general o al mejor aprovechamiento de los recursos naturales;

s.- La adjudicación de terrenos baldíos de conformidad con las leyes y decretos pertinentes según se convenga en contrato que al efecto celebre con el Gobierno.

Parágrafo.- Una vez celebrados los contratos de que tratan los literales e),j) y s) quedan revocadas las delegaciones a los Gobernadores de los departamentos respectivos de que tratan los literales a),b) y c) del Artículo 1º del Decreto 2703 de 1959, para los territorios señalados en el Artículo 1º de este Decreto.

1 *Comentario al trabajo. Estimación de Recursos Económicos para la Reforma Agraria presentado por el Dr. Mac Donald. Seminario sobre Financiamiento de la Reforma Agraria. IICA - CIRA. Panamá. Mayo 25 - 30 de 1964.*

2 *Kindelberger C. P. "Desarrollo Económico". Mc. Graw Hill. España 1961.*

3 *En la actualidad casi no se discute la importancia del papel gubernativo en la planificación, e incluso en la inversión, aunque lo sea en tanto en la dirección de las empresas que forme.*

4 *Si los gobernantes o políticos democráticos no pueden demostrar a los grupos de presión una planificación económica y social, es decir, un inventario de recursos y necesidades y programación teórica práctica, orientada al desarrollo socio-económico del país, se ven obligados a ceder a objeto de no perder el poder o que llegue al sector no democrático.*

5 *La Junta de Planificación de Puerto Rico define la Planificación Económica y social de la siguiente manera: "En términos generales la expresión planificación social y económica se refiere a la preparación de planes de desarrollo de las funciones gubernamentales que tienen como finalidad principal el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y de los planes económicos orientados a recomendar programas de acción y formas de financiación para el desarrollo de tales funciones". La planificación física o territorial ha sido definida por Jiménez Castro como la "adopción de programas y normas adecuadas para el desarrollo de los recursos naturales, dentro de los cuales se incluyen las agropecuarios, minerales y la energía eléctrica, etc. y además para el crecimiento de ciudades y colonización o desarrollo regional rural"*

Jiménez C. W. "Introducción al estudio de la teoría administrativa". Fondo de Cultura Económica, 1963.

6 *Kindelberger. C. P. op. cit. pág. 150. "La expresión consistencia se refiere a la consistencia financiera en términos de fuentes de intercambios internos y externos, pero también a la consistencia física, el tener elementos disponibles para la producción y salidas para lo que se produce".*

7 *Adler J. H. "Recursos Financieros y Reales para el Desarrollo" CEMLA 1961.*

8 *Jiménez C. W. "Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa". Fondo de Cultura Económica. 1963.*

9 *Henry Fayol, "L'Eveil de L'esprit public". Citado por Jiménez Castro op. cit.*

10 *Mucho preocupa a algunos técnicos el número de miembros, pensando que mientras menos sean se obtendrá una mayor agilidad. Creemos que la agilidad no se obtiene con menos Consejeros sinó que a través de una organización administrativa general eficiente y a través de una organización administrativa general eficiente y a través de las facultades y atribuciones del Secretario Ejecutivo de ese Consejo; es así conveniente que el quorum de sesiones sea relativamente bajo 1/3, no obstante se fijen quorum especiales para materias delicadas.*

11 *En algunos países la política de precios no es fijada por Agricultura, sino por Economía. Además existe una relación innegable entre Reforma Agraria y Comercio Exterior.*

12 *La idea de descentralizar los servicios públicos de tipo nacional o estadual es relativamente corriente, pero las divisiones que se han realizado del país para tal objeto, no es coincidente entre los distintos organismos. Esto junto con ciertos celos institucionales puede producir problemas sino se crean organismos coordinadores al nivel de la región.*

13 *Algunos piensan que para facilitar los estudios debería trasladarse los departamentos de estudios de los diversos servicios; esto traslada una serie de problemas sin mayor provecho que el aparente.*

14 *La Universidad Católica de Chile ha realizado estudios demográficos que incluyen una metodología para este tipo de estudios en función de un proyecto de Desarrollo Regional. A la Universidad de Concepción se le han encargado estudios de suelos y cálculo de la puesta en riego de una zona en donde se encuentra ubicada su facultad de Agronomía, amén de los estudios de Administración Rural y Comercialización minorista rural, también con objetivos de preparar un Plan de Reforma Agraria y Desarrollo Regional. Con la Universidad de Chile se ha convenido recientemente para que realice estudios, también con los objetivos antes señalados, en la zona de Maipú.*

15 *Vera L. José. "Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico y Social". Centro de Planificación Económica. Universidad de Chile. Marzo, 1964.*

16 *Pistono, José Luis. "Estimación de las características y costo de un Proyecto Regional de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria". Doc. Núm. 6. 1963 CONSFA. Santiago de Chile.*

17 *Rodríguez Z. Manuel. Los Recursos Naturales y la Reforma Agraria. Doc. 27/1964 CONSFA. Santiago de Chile.*

18 *En Chile este tipo de levantamiento lo realiza el Instituto Geográfico Militar y el Consejo Superior de Fomento Agropecuario le solicita trabajos especiales con objetivos de planificación regional.*

19 *Rodríguez Z. Manuel Op. Cit. Pág. 18.*

20 *Ruíz Tagle Miguel. "Utilización de la fotografía aérea en la obtención de información básica para el Desarrollo Económico". CONSFA Doc. 2/1963. Santiago de Chile.*

21 *Ver en el Anexo 1 los estudios que son necesarios para estimar los costos de puesta en riego.*

22 *Mattelart Armand. "Enfoque Metodológico del Estudio Demográfico en un Proyecto de Desarrollo Regional (Proyecto Maule Norte)" Doc. 31/1964 CONSFA. Santiago de Chile. "Proyecto Maule Norte. Antecedentes Demográficos" Doc. 32/1964. Santiago de Chile. (Ver Anexo II Estudios Demográficos y Sociales).*

23 *Los estudios demográficos y sociológicos para el Proyecto Maule Norte fueron encargados al Centro de Investigaciones Sociológicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Católica de Chile. El Dr. Mattelart encargado del estudio entregó, además del informe, una metodología, que esta siendo aplicada por la Universidad de Concepción en otro proyecto y en el estudio de la Cuenca Hidrográfica del Río Maule.*

24 *Parra H. René "Relación Hombre - Tierra en el Area de Maule Norte". Doc. 35/1964. CONSFA, Santiago de Chile.*

25 *Se ha considerado como gente sin tierra a los trabajadores transitorios y permanentes, y los pequeños productores de explotación de un tamaño total comprendido entre 1 y 5 has.*

26 *Silva F. Ismael. El Trabajador Rural Independiente en la Zona de Maule Norte. Doc. 37/-1964. CONSFA. Santiago de Chile.*

27 *Dirección de Arquitectura, Ministerio de Obras Públicas. "Proyecto de Equipamiento de la Zona de Maule Norte", CONSFA, Santiago de Chile, 1964.*

28 *Enfoque Metodológico del Estudio de Economía Agraria Proyecto Maule Norte. Departamento de Economía Agraria. Ministerio de Agricultura, Santiago de Chile, 1964.*

29 *El concepto de planificación es más amplio y general que el de programación, que consistiría en la formulación detallada de un plan mediante proyectos complementarios.*

30 *Adler J. H. Recursos Financieros y Reales para el Desarrollo CEMLA 1961. Además señala la conveniencia de aplicar a las empresas el principio de fijar precios de pleno costo, que define como los que cargados a los artículos y servicios que venden las empresas estatales y reportan ingresos lo suficientemente elevados para cubrir los costos de operación y reposición de capital (cargos por depreciación al costo de remplazo) y dejar un márgen de utilidad razonable sobre el mismo.*

31 *Gray A. J. y Roterus Victor. "El valle del río Tennessee". Centro Regional de Ayuda Técnica para el Desarrollo Internacional (AID). Méjico, 1962.*

32 *Ver Anexo III.*

33 *Diamond Williams. "Bancos de Fomento" Fondo de Cultura Económica, México, 1960 pág. 15. Señala además, y es importante tenerlo presente, que "esta clase de instituciones puede hacer una constitución al desarrollo, dondequiera que exista un sector privado y particularmente donde la opinión y la política mantengan que el desarrollo económico depende en último término de un espíritu de iniciativa asentado sobre bases amplias capacidad ejecutiva y destreza técnica, y de la oportunidad de ejercitarlas, y cuando quiera que la oferta de aquellas características sea limitada".*

3a. COMENTARIO DE LA PONENCIA DEL ING. JOSE GARRIDO ROJAS

* Dr. Santiago Rueda

Nos corresponde, en esta ocasión, comentar la excelente ponencia del Ingeniero José Garrido, sobre uno de los temas de mayor controversia y de lenguaje común en los países latinoamericanos.

En nuestros países se viene desarrollando cada vez con más interés y decisión por parte de los Gobiernos, la idea de que es necesario concederle mayor atención a los organismos de Planeación y proceder, en materia de cuestiones económicas dentro de un marco de metas y objetivos fijados con criterio de largo alcance, en bien de un desarrollo económico integral y armónico. Se acepta, casi universalmente, que la intervención del Estado, en procura de una ordenación de las actividades económicas y de una mejor distribución de los ingresos, es necesaria. En algunos de los Gobiernos,, es mucho mayor esta intervención que en otros. Fuera de las medidas de política económica de carácter relativamente esporádico y con miras a lograr un efecto inmediato, sobre problemas, también generalmente de ocurrencia a corto plazo. La tendencia de los actuales Gobiernos es la de ordenar su desarrollo mediante el acatamiento de programas establecidos por los organismos centrales de planeación. Estos organismos, sea cual fuere su denominación y su localización dentro de una estructura administrativa determinada, regulan el desarrollo económico de nuestros países, consignando medidas de carácter general para el conjunto de la economía y actuando en forma mucho más específica en lo que toca a la ordenación y control de los fondos públicos.

Del grado de intervención en esta materia, tanto a nivel nacional como a nivel regional, una vez definida una política de órden económico, depende entonces la mayor o menor ingerencia del Estado en el desarrollo.

Para los propósitos de esta conferencia sobre la Planeación de Reforma Agraria a cualquiera de sus niveles, debemos aceptar como un hecho el que trabajamos bajo la circunstancia de que el Estado como una de sus medidas de política económica y social, ha creado instituciones que tienen a su cargo la formulación y ejecución de la política de desarrollo Agropecuario.

---

* Jefe del Departamento de Estudios Técnicos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

También, como es lógico suponer, para los propósitos de esta conferencia trabajamos con la condición de que nuestras Naciones están determinadas a llevar a cabo los programas de Reforma Agraria en la forma más rápida posible, contando con los instrumentos administrativos adecuados para su normal desarrollo. También, bajo la noción de que las reformas agrarias en ejecución son parte dinámica e importante dentro de los programas de gobierno y no el producto de transacciones políticas de conveniencia, sin que realmente exista una decisión vigorosa de llevarlas a cabo. Sobre estas bases se tratará en esta conferencia, la planeación agrícola de la Reforma Agraria a Nivel Nacional. A nosotros bajo los mismos supuestos, nos corresponde hacerlo a Nivel Regional.

Quisieramos entonces agregar a la ponencia del Ingeniero Garrido Rojas, algunas consideraciones de interés. En Colombia, como en la mayoría de los países que han iniciado sus programas de Reforma Agraria, existe un organismo semi-autónomo, encargado de su ejecución. Este organismo, con la independencia que su autonomía le dá se coloca en excelente posición para tratar problemas específicos que se refieren a una parte definida del desarrollo del país. Aunque las funciones que le correspondan pueden ser muy amplias como en realidad lo son, tenemos ya la oportunidad de circunscribir administrativamente, bajo una entidad sumamente importante en su capacidad ejecutiva, parte específica de los problemas que atañen al sector agrícola.

Tal vez es necesario antes de seguir, recalcar aquí que consideramos que la Reforma Agraria no se circunscribe únicamente a la repartición acelerada de tierras baldías y a la modificación de la tenencia de las tierras de propiedad privada. Consideramos que el esfuerzo primordial de la Reforma Agraria en nuestro caso, debe enfocarse a la elevación del nivel de vida general y procurar que cada vez una mayor proporción de la sociedad se beneficie de él. El único hecho de la repartición de tierras, por importante que sea, no constituye un esfuerzo suficiente por parte de un gobierno para beneficiar a la población agrícola, mucho menos a contribuir al desarrollo de una nación. Aunque los argumentos anteriores son sumamente controvertidos, especialmente en las instituciones de carácter internacional, la cuestión parece más bien descansar en el fondo, en el énfasis relativo que se ponga sobre la repartición de tierras como definición de Reforma Agraria.

Las situaciones no se presentan iguales en cada país, las cartas legislativas también muestran claras distancias entre unos y otros. No debemos tratar de establecer comparaciones internacionales bajo términos disímiles, a

través de circunstancias políticas diferentes y de situaciones económicas distintas con el mero prurito de llegar a una definición de tipo de "Reforma Agraria". Nosotros estamos familiarizados con los problemas de desarrollo de Colombia y la manera como lleva a cabo su Reforma Agraria. De este hecho desprendemos todos nuestros supuestos en cuanto a planeación regional y reforma agraria. En otros países pueden existir situaciones totalmente diferentes para las cuales deben regir otros criterios. Nuestro argumento fundamental se refiere a que una reforma agraria y su relación con el resto de la economía, es inherente y específica a la situación de cada país.

Volviendo al tema, la organización administrativa semiautónoma ya nos permite entrever una de las grandes ventajas de este sistema administrativo para el desarrollo económico de la masa campesina de nuestros países.

Los problemas de orden general deben ser acometidos por los Ministerios respectivos. Los Institutos de Reforma Agraria o por lo menos el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria tiene la enorme ventaja de que en desarrollo de su política selecciona o puede seleccionar adecuadamente los sitios donde mayor beneficio puedan tener su acción, y estos sitios pueden ser escogidos con cierta libertad sin tener que atomizar sus recursos en obras de escaso beneficio para la comunidad y de muy poca significación económico social. Los recursos económicos disponibles por altos que sean nunca alcanzarán a ser lo suficientemente adecuados como para solucionar el problema del campo. Estos recursos deben ser aprovechados donde su efecto sea rápido, eficaz, e incida no sólo en el desarrollo de la masa campesina sino que colabore al bienestar general.

Este aspecto tiene mucha importancia. La concentración de inversiones en donde las tendencias generales de desarrollo de una nación lo hacen aconsejable y de lo cual la parte agropecuaria no puede ni debe deslindarse, ofrece las ventajas de tratar integralmente ciertas regiones como Centros de Desarrollo Económico o puntos vitales de desarrollo. En este caso, la región o regiones donde se lleva a cabo reforma agraria son las mismas en las que el Gobierno y la industria privada, están también dispuestos de por sí a invertir en otros renglones, de manera tal que la economía regional se desarrolle en condiciones favorables de competencia con el resto del país y con los mercados extranjeros. La misma denominación de planeación regional incluye el que sean considerados en su conjunto todos los aspectos relativos al desarrollo económico y social de una región y que esta haya sido, escogida originalmente como

una región dentro de las varias de un país que se requiere y es deseable el impulso tanto de las inversiones estatales como privadas para lograr su desenvolvimiento.

Podríamos entonces, aceptando esta gran ventaja de lo que puede significar la planeación regional en lugares específicos y en regiones de desarrollo económico ligadas a ella, preguntarnos cuántas regiones deberían entonces cubrir los proyectos de reforma agraria en un determinado país y de qué tamaño deben ser estos. Normalmente esta pregunta puede ser contestada diciendo, que el número de proyectos cuya planeación debe ser integral, depende de los recursos financieros disponibles y la deseabilidad de abarcar al mayor número posible de campesinos de un país. Pero volvamos sobre la situación colombiana: la circunstancia de tener más de la mitad de su población, unos 8'500.000 habitantes, derivando su sustento del campo, nos obliga a examinar detenidamente esta hipótesis. Si se quisiera beneficiar a un número significativo de campesinos colombianos, los recursos con que habría que dotar al Instituto serían muy superiores a lo que el país está dispuesto a concederle. Los instrumentos legales en vigencia serían a todas luces insuficientes. En último lugar, los recursos naturales disponibles, principalmente la combinación de tierras y aguas serían también insuficientes para lograr ese propósito. Todo esto sin mencionar la necesidad del esfuerzo operativo y administrativo tan extraordinario que tendría que hacer el Gobierno para cumplir tarea de esta naturaleza.

A veces resulta mucho más convincente apoyar estos argumentos en términos cuantitativos. En Colombia, si quisieramos darle tierra y un modo de vivir adecuado a las familias que anualmente se incorporan al campo, otorgándole, a manera de ejemplo, a cada una de éllas una extensión equivalente a 10 hectáreas correspondería esta cifra a 52.000 familias por año y a la incorporación de 500.000 hectáreas a actividades productivas en el mismo lapso de tiempo.

En el difícil caso, poder proveer soluciones de este orden significaría únicamente que el problema no aumenta. La incorporación a actividades productivas de un 20% adicional, por año, de las tierras actualmente dedicadas a la agricultura significaría un inmediato desmejoramiento en los términos de intercambio de los agricultores con el resto de la economía del país. Es poco probable que un aumento de la producción cercano de un 20% por año pueda ser absorbido por la economía del país, que aunque creciente, en un futuro cercano no sería muy superior al 10% acumulativo anual. Los mercados externos consti-

tuyen realmente una de las mejores fuentes de colocación de productos agropecuarios, pero aun así, el mundo está atestado de excedentes agrícolas y se necesita estar en condiciones competitivas sumamente ventajosas para lograr un volumen significativo de exportaciones.

Otra hipótesis, ya descartada en el parágrafo anterior, pero sin embargo interesante, es aquella de suponer que no hubiera dificultades en los mercados para colocar un aumento del orden dicho. Podríamos examinar entonces la disponibilidad de recursos naturales para colocar en forma adecuada las 52.000 familias que actualmente corresponden al crecimiento anual de población en los campos.

La utilización de la tierra en relación a la centralización de población en Colombia, indica que aproximadamente en 40 millones de hectáreas se localizan la gran mayoría de los 16 millones de colombianos y de esta superficie actualmente hay unos 2 y medio millones de hectáreas dedicadas a labores agrícolas sin incluir el café. Otros 2 y medio millones de hectáreas, corresponden a suelos fértiles, útiles para agricultura de competencia. Colocando como dijimos las familias en aproximadamente medio millón de hectáreas por año, en cinco años el país habría aprovechado sus mejores suelos, restando únicamente las laderas y suelos de menor importancia económica. Entonces aún en términos de recursos naturales los proyectos de reforma agraria tampoco pueden ser ejecutados para cobijar productivamente aquella parte de la población de manera tal que la cantidad de campesinos sin tierra no aumente de año a año.

Los argumentos expuestos anteriormente solo quieren demostrar, al menos para el caso de Colombia que la ejecución de los programas de reforma social agraria están severamente limitados por las herramientas legales disponibles, la capacidad de financiación y la disponibilidad de mercados y recursos naturales como para constituírse en una herramienta y significativa per se para el desarrollo del país. Necesariamente, y aquí desemboca el objetivo de nuestra discusión, se deben seleccionar las zonas para reforma agraria dentro de las necesidades nacionales. Es evidente la necesidad de programar las inversiones en forma integrada con las perspectivas de desarrollo económico y social del país, en forma tal que produzca inversiones complementarias entre uno y otro sector de la economía para lograr, dentro de los limitados recursos que caracterizan a nuestras naciones, el mejor de los rendimientos.

Para quienes tienen los programas de reforma social agraria un elevado interés por los beneficios sociales, aún en el detrimento de los resultados económicos, sería muy conveniente aunque no es propio ni del tiempo ni de esta ocasión, el analizar los beneficios que pudieran en el campo social obtenerse mediante la atomización de recursos en una vasta extensión de contraposición de una inversión determinada por un orden de prioridades en el desarrollo territorial .

Consideraciones Adicionales a la Ponencia del Ingeniero José Garrido Rojas

Al referirnos a este importante aspecto de la aplicación de la reforma agraria, es necesario tener en mente las condiciones en que está llamado a desarrollarse el cambio de estructuras económicas y sociales en un país.

Consideramos que la programación y administración de la reforma agraria a nivel regional, constituye parte fundamental de la Planeación Nacional del mismo sector agropecuario, sin querer tratarlo en forma aislada de los otros sectores de la economía. Lo anterior supone dos aspectos principales:la definición de las regiones con base a sus recursos naturales y la homogeneidad de sus condiciones económicas y sociales y la coordinación de la política económica del Gobierno para la aplicación de planes o proyectos. Estimamos acertado que ésta coordinación esté a cargo de un Comité superior de planeación formado por altos ejecutivos de las entidades y servicios públicos relacionados con el desarrollo rural, representantes de las cooperativas agrícolas y organizaciones campesinas Universidades y Poder Ejecutivo. Como lo puntualiza claramente el ingeniero José Garrido Rojas, dicho Comité tiene como objetivo básico formular los planes generales, coordinar la acción de los Organismos y Servicios del sector público en el área rural y dar normas de política Agraria, en especial sobre crédito agrícola, mercadeo, etc..

Programación Regional.

La programación regional surge de la planeación a escala Nacional, definiéndola en forma detallada y a nivel operativo sobre anteproyectos tendientes a lograr el desarrollo económico y social de la región para la cual se ha elaborado.

El éxito en la programación regional en la Reforma Agraria se funda-

menta, en buena medida, en la elaboración de proyectos ajustados a la realidad de la región y a sus posibilidades futuras. Esto implica llevar a cabo una serie de estudios básicos sobre los recursos naturales y las condiciones económicas y sociales, conjuntamente con una apreciación de los medios financieros y técnicos que podrán ser aplicados para el logro del desarrollo que se pretende.

ESQUEMA DE ESTUDIO BASICO PARA UN PROYECTO DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO REGIONAL

En lo que se refiere a los estudios básicos que debe contener un proyecto de Reforma Agraria a escala regional, encontramos de gran utilidad el análisis que nos presenta el autor de la ponencia que estamos comentando.

Con relación a las etapas de un proyecto de este tipo, creemos que a la clasificación que él propone, podríamos agregar una tercera, también claramente definida como es la Ejecución la cual debe incluírse cuando nos proponemos hacer la evaluación del proyecto.

Por consiguiente, tenemos como etapas de un proyecto, las siguientes:

I.- El Diagnóstico
II.- La programación y
III.- La Ejecución.

El diagnóstico constituye una de las etapas de mayor cuidado, ya que un buen diagnóstico será garantía para el buen éxito de las demás etapas.

La Programación.

Presenta en detalle los proyectos de pre-inversión sobre la base de los estudios y análisis logrados en la etapa del diagnóstico.

Resulta claro que los planes, programas y proyectos expuestos en esta etapa, deberán concordar con las líneas generales de la política económica del país, dictada por los organismos centrales.

La Ejecución.

En esta etapa surge con evidencia la necesidad de obtener la partici-

pación de la actividad privada, ya que, como lo expone el Ingeniero Garrido Rojas, la planeación atiende a un sistema de consulta permanente con el sector rural a través de los campesinos, las sociedades agrícolas, las cooperativas, etc. Campo propicio para conseguir el apoyo de la actividad privada y los programas de Reforma Agraria, son las Corporaciones Autónomas Regionales, en las que tendrían cabida representantes de los sectores públicos y privados, el Gobierno Municipal, las Universidades, Empresarios, Campesinos de la región, etc.

Con el propósito de ampliar los planteamientos de la ponencia que comentamos y con el fin de ilustrar al Congreso sobre la metodología empleada para llevar a cabo la planeación de los proyectos de Reforma Agraria que adelanta el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), a continuación se resumen los principales aspectos que se tienen en cuenta para desarrollar dicho trabajo.

PLANEACION A NIVEL REGIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

Corresponde en Colombia a un grupo de profesionales de distintas especialidades la elaboración de la planeación de cada uno de los proyectos, una vez hayan sido aprobados por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

En la actualidad, el personal dedicado a la etapa de planeación tiene que entenderse con todos los proyectos que adelanta INCORA, ya sean Distritos de Riego, Planes de Parcelación, Colonizaciones, etc. El proceso que se sigue para llevar a cabo a la planeación, se ciñe en términos generales a los siguientes aspectos; en algunas variaciones, de acuerdo al tipo de programas que se pretenda desarrollar:

I - ANALISIS DE LA SITUACION PREVALECIENTE

a.- Antecedentes
b.- Características físicas y aspectos socio-económicos actuales de la zona.
c.- Obras de adecuación de tierras para cultivos y obras para mejoramiento social.
d.- Alcance del proyecto.

e.- Estudios existentes y estudios en proceso, sobre la zona.

II - LOCALIZACION

a.- Nacional
b.- Regional

III - CARACTERISTICAS FISICAS

a.- Topografía
b.- Clima y vegetación
c.- Temperatura
d.- Precipitación pluvial
e.- Humedad
f.- Evaporación
g.- Vientos
h.- Geología
i.- Suelos
j.- Fuentes de agua.

IV - CONDICIONES SOCIALES

a.- Población
c.- Vivienda
e.- Educación
f.- Servicios

V - ESTADO Y USO ACTUAL DE LA TIERRA

a.- Tenencia y distribución de la propiedad
b.- Explotación (ganadería,agricultura, industrias menores , etc.)
c.- Valor de la producción actual.
d.- Mercados
e.- Obras hidráulicas existentes
f.- Vías de comunicación

VI - DESARROLLO AGROECONOMICO DEL PROYECTO

a.- Capacidad de desarrollo de la zona de acuerdo a las expectativas previstas.

b.- Criterios para la selección de cultivos y otros renglones de producción.

c.- Determinación del área aprovechable.

1.- Distribución

2.- Plan de explotación (cultivos, ganadería, industrias menores, etc.)

d.- Rendimientos probables

e.- Costos de explotación

VII - CALCULO DE LA PRODUCCION Y SU VALOR BRUTO A PRECIOS DE MERCADO

a.- Cálculo del valor agregado

VIII - MERCADOS

a.- Variación de la demanda

b.- Comercialización

c.- Precios

d.- Mercado externo

IX - ASPECTOS SOCIOECONOMICOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO

a.- Cambios en la estructura

1.- Tenencia y uso de la tierra

2.- Producción

3.- Ocupación e ingreso

4.- Plan de parcelación o de colonización:

- Número de beneficiarios
- Unidad económica de explotación
- Condiciones sociales

5.- Presupuesto anual de ingresos y gastos de las unidades de explotación.

X - DESARROLLO FISICO DEL PROYECTO

a.- Obras hidráulicas

1.- Descripción de las obras proyectadas
2.- Régimen y calidad de las fuentes de riego
3.- Demandas de agua
4.- Obras de drenaje y control de inundaciones

b.- Adecuación del terreno
c.- Vías de comunicación
d.- Vivienda y servicios
e.- Obras de beneficio social.

1.- Escuelas
2.- Centros de salud
3.- Almacenes etc.

f.- Calendario de inversiones
g.- Capital de trabajo requerido para establecimiento e iniciación de las unidades de explotación
h.- Resumen del presupuesto general

XI - ASPECTOS FINANCIEROS

a.- Inversiones y adquisición de tierras
b.- Costo de la tierra después de las obras
c.- Valor de la producción
d.- Costos de producción
e.- Ingreso neto por renglones de producción
f.- Evaluación económica del proyecto

1.- Relación beneficio-costo
2.- Relación producto capital

SERVICIOS COMUNALES

En el desarrollo de los Programas, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria además de los puntos económicos que le corresponde modificar

en el sector rural, se ocupa de crear y coordinar los servicios comunales indispensables para obtener la formación de unidades campesinas con mejores niveles culturales.

Uno de los objetivos de la Reforma Agraria en Colombia según la Ley que la decreta es:

"Elevar el nivel de vida de la población campesina por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas". (1)

El INCORA trata de coordinar el funcionamiento local de estos servicios, por medio de "unidades de acción rural", concentrándolas localmente, unificando sus relaciones con los usuarios de la zona y preparando la organización cooperativa de éstos.

En esta forma se simplifica y facilita y se hace más económica la asistencia rural ya que los campesinos de una región cuentan con una oficina que les da las indicaciones técnicas pertinentes, abre los créditos necesarios, suministra por cuenta de estos créditos las semillas, etc.

Al lado de estos servicios técnicos y financieros se concentran otros: las escuelas agrícolas complementarias, los puestos de salud, la promoción de clubes juveniles, los comisariatos, etc. Se obtienen así centros a cuyo alrededor se organiza, la vida campesina y desde los que se irradia una persistente y cada vez más amplia acción civilizadora que se complementa en forma natural con los métodos de acción comunal y transforma también la vida rural, haciendo que no sea más ese algo inorgánico y primitivo, donde el campesino aislado apenas si tiene contactos ocasionales con el Estado y la comunidad.

En términos generales puede afirmarse que la vivienda campesina en Colombia actualmente es rudimentaria, por lo cual el nivel sanitario es deficiente.

Los programas que desarrolla el Instituto Colombiano de la Reforma

---

(1) Artículo Primero, numeral quinto, Ley 135 de 1961.

Agraria, incluyen la creación de unidades de acción rural en favor de los beneficiarios de la redistribución de tierras.

El criterio básico,tras la decisión de adelantar programas de reforma en la tenencia y uso de la tierra, radica en que mientras no se mejoren sustancialmente las condiciones habitacionales y de servicios, los parcelarios (nombre genérico que en la denominación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, significa los beneficiados por la Reforma en la tenencia de la tierra), seguirán viviendo en pésimas condiciones higiénicas.

Podría pensarse que al elevar sus entradas monetarias, una buena parte de éstas fueran dedicadas al mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto es posible que suceda aunque en forma desordenada, desigual y nunca eficiente.

Actualmente una de las mejores armas con que se cuenta para elevar el nivel de vida de una región es precisamente el llamado efecto demostración. La programación de la vivienda hecha directamente por el Estado (en este caso por INCORA) provee las facilidades necesarias para que su localización se haga en núcleos, en donde todos los servicios se pueden prestar eficientemente, la asistencia social es más fácil y la emulación constante entre los agricultores indican la pauta o patrón de vida de una nueva categoría de campesino desconocida entre nosotros. Un campesino que, como noble trabajador de la tierra y no como solo poseedor de extensiones de terreno, actúe dentro de un grupo dinámico de la sociedad.

Aunque este tipo de inversiones no son en sí productivas, el proveer de ellas implica un ahorro forzoso que se traduce en un mayor bienestar social.

Las características y los tipos de estos gastos se mantienen dentro de un mínimo de especificaciones, con el fin de no sobrecargar al beneficiado y mantener la mayor proporción de los recursos financieros para inversiones de carácter productivo.

Localización.

La localización de estos centros se hace de acuerdo con los sectores en que se divide cada región y para su ubicación se tienen en cuenta diversos factores, tales como los poblados existentes por la facilidad para prestar cier-

tos servicios públicos, las vías de comunicación, el número de hectáreas parcelables y su utilización, las zonas de exclusión. etc.

Características.

Los centros donde ha de localizarse la población se planean teniendo en cuenta, la influencia del medio (topografía, condiciones climatéricas de la región, etc.), el empleo de materiales de uso actual de fácil adquisición, ya sea en el mismo lugar o en centros cercanos, el posible uso de técnicas tradicionales de construcción, la ordenación lógica de los espacios sin descuidar los valores tradicionales de las costumbres existentes en las zonas de cada proyecto para elevar así el bienestar social de la comunidad.

OBRAS DE BENEFICIO SOCIAL COMUN

Escuelas.-

Dentro de estos centros, la educación merece especial atención. Uno de los problemas principales de la población campesina colombiana es la falta de educación básica y de preparación en materias agropecuarias.

Las escuelas que se construyen tienen el doble propósito de dar educación tanto escolar como agrícola a los campesinos. Las amas de casa que en la organización de la comunidad se espera que jueguen un papel cada vez más importante se adiestran para el mejoramiento del hogar en las mismas aulas.

Centros de salud.

El estado de salubridad y sanidad en las áreas rurales es bajo y los centros de salud son insuficientes. El INCORA, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, construye en cada núcleo un Centro de Salud en el que habrá servicio de consulta para enfermos, consulta externa, vacunaciones, hospitalización y vivienda para un médico.

la planificación en la reforma agraria

* Dr. Oscar Arnal Núñez

Los conceptos que van a ser expuestos en esta Ponencia son personales y expresan la filosofía de la Reforma Agraria como la siente un técnico al servicio de la Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República.

El propósito básico de la Reforma Agraria en Latinoamérica es el de acelerar el proceso de desarrollo económico y social por medio de la eliminación de la pobreza y el mejoramiento del nivel de vida de la Población Rural. Esto obliga a integrar la Política Nacional con los planes de desarrollo a fín de lograr Reformas Económicas, Sociales e Institucionales.

Los planes de Reforma Agraria no pueden basarse solamente en el análisis económico de los objetivos; en esencia, estos programas ayudan a distribuir las oportunidades de ingreso, pero esta distribución del ingreso no tiene solamente una motivación social ya que lo que se persigue con ello es activar el proceso de integración de la masa campesina a la Economía Nacional.

La Reforma Agraria no consiste solamente en un reparto de tierras. Los propósitos sociales y económicos como se dijo anteriormente, no pueden resolverse con la sola distribución de la tierra y el agua, éstos aunque imprescindibles dentro de los Programas de Reforma Agraria, no constituyen por ello factores determinantes.

---

* Coordinador del Departamento Agrícola de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, Venezuela.

El factor más importante en la Programación de la Reforma Agraria es el humano, siendo éste el eslabón principal entre dicha Reforma y los Diferentes programas de desarrollo agrícola. Teodoro Schaltz ilustra como el Japón tuvo un aumento anual de 4.6% en su productividad agrícola, comparado con 2.1% en la India, a pesar de que ésta última tiene una extensión de tierra per- capita seis veces mayor que la del Japón. La razón básica que justifica esta diferencia es la Reforma Agraria e Institucional que se hizo en el Japón y las inversiones tendientes a aumentar los niveles técnicos de grupos de población rural Japonesa.

Un requerimiento básico para la programación de la Reforma Agraria es el de crear incentivos y proporcionar las técnicas necesarias para inducir al hombre a producir más. Inversiones de capital en la Reforma Agraria por si sola son insuficientes para lograr lo antes expuesto: en Venezuela tenemos casos concretos como el Asentamiento Campesino de La Morita I, situado demasiado cerca de la ciudad de Maracay, en el que han hecho grandes inversiones por familia y la productividad del Asentamiento es considerada demasiado baja. Es antieconómico invertir en la agricultura y probablemente más en campesinos, a menos que se proporcionen las oportunidades e incentivos para estimular a éste a transformar su agricultura de subsistencia en una agricultura de mercado.

Para desarrollar incentivos en la Agricultura es necesario diagnosticar cuáles son los factores que inhiben los cambios, algunos de éstos están relacionados con la nutrición y el clima, otros con la remuneración marginal por el trabajo adicional realizado, así como también contribuciones tribales o tradicionales o leyes que muchas veces obligan a privarse del fruto de su labor, lo cual desalienta a efectuar cualquier esfuerzo adicional de trabajo. Si los programas de Reforma Agraria integral no conllevan a una mejora substancial en el nivel de vida sino a un mejoramiento marginal, la emigración de la juventud rural a las ciudades no se podrá detener. Aquellos que creen que en la América Latina la emigración en gran escala de las áreas rurales a los centros urbanos es deseable, pueden estar equivocados.

En una comunidad predominantemente agrícola y densamente poblada no existen pruebas de que el trabajo tenga una productividad marginal igual a O. Schaltz dice que en La India en 1917 - 1918, cuando 20 millones de personas murieron de influenza en las áreas rurales, fueron cultivadas apróximadamente 5 millones menos de hectáreas en los años sucesivos, además experiencias en

Venezuela, Perú, Jamaica, República Dominicana, Bolivia, Ecuador y Colombia, han demostrado que la Industria no puede absorber el aumento cada vez mas creciente de la fuerza de trabajo.

Myrdal ha indicado que la mayor proporción de la creciente fuerza de trabajo mundial tendrá que ser absorbida por la agricultura con más razón en los Países de América Latina donde el crecimiento poblacional es "Explosivo", ya que cualquier aumento adicional en el ingreso, a través de una mejor distribución de la riqueza, se va a reflejar en una mejor proporción de gastos destinados a la adquisición de alimento. Esto puede verse claramente a través del indice de elasticidad de la demanda de productos alimenticios elaborados por la F.A.O. para la América Latina (0.6% para 1960).

La elasticidad del ingreso existente para productos alimenticios es una de las más importantes razones para intensificar la producción agrícola y aumentar la productividad por unidad de superficie cultivada. Al abordar un programa de Reforma Agraria Integral, la producción de alimentos debe aumentarse sustituyendo en gran parte la importación de éstos, lo que redundaría en un mayor empleo de la fuerza de trabajo en el medio rural.

En esta forma, al mismo tiempo que se resuelven graves problemas socio-económicos, pueden alcanzarse las metas económicas nacionales. En Venezuela, no obstante la distribución masiva de tierras y de la compra de un cierto número de fincas que cumplían función social, la producción agrícola nacional no ha declinado. La razón de ésto no podemos atribuírsela a la Reforma Agraria ya que éste es un proceso a largo plazo, pero sí podemos pensar que es una consecuencia de ello, pues muchos propietarios de tierras se vieron estimulados ante el proceso que se estaba efectuando, a obtener una mayor producción y productividad de su tierra.

Los indicadores del desarrollo económico están indudablemente ligados a una relativa declinación en el porcentaje de población empleada en la agricultura, sin embargo, esto no significa que el crecimiento deba ser enfocado unicamente en las áreas metropolitanas; creemos que la Reforma Agraria debe unir la agricultura con la industria en el propio medio rural. Esto podría ser un instrumento muy importante para el desarrollo balanceado de un país, creándose un equilibrio interno en las áreas rurales, tipificado por una dinámica constante de desarrollo.

Los programas de Reforma Agraria en América Latina han sido imple-

mentados desde un comienzo en base de prueba y error. Muchos programas fueron y continúan siendo llevados a cabo bajo severas presiones políticas y sociales. En muchas áreas la presión demográfica ha forjado programas que han dado poco resultado y en la mayoría de ellos la metodología empleada ha sido traída de países ya desarrollados, trayendo como consecuencia que en muchas de estas experiencias el costo social sea sumamente alto, como en Rusia y Cuba.

La ausencia del establecimiento de un sistema de prioridades y de una metodología para la planificación e implementación de los programas de Reforma Agraria persiste todavía. Ha llegado el momento de evaluar las experiencias de la Reforma Agraria en países que ya la han ejecutado y desea una filosofía y una metodología tentativa para la implementación de estos programas en nuestro continente. Algunas proposiciones tentativas basadas en la experiencia de la Reforma Agraria Venezolana van a ser expuestas para su consideración:

a) La Reforma Agraria implica la estructuración de un nuevo sistema desde un punto de vista institucional, teniendo como objetivo básico las necesidades intrínsecas del factor humano.

b) Este factor humano no puede ser considerado a nivel nacional únicamente, ya que la microplanificación formulada en la Capital u oficinas centrales no puede alcanzar jamás las necesidades de los campesinos, por lo que dichos planes deben ser complementados y coordinados con una microplanificación detallada a nivel local.

c) La suma total de los mosaicos de la microplanificación en la Reforma Agraria formarán el programa total de ésta.

Los planes generales teóricos no pueden reunir todas las necesidades que implica el desarrollo de un programa de Reforma Agraria Integral debido a que los elementos peculiares de la agricultura, representados por la variedad de climas, suelos y otros factores no controlables difieren de una región a otra. El aprovechamiento del factor humano, implica la utilización compleja de una serie de requerimientos que hacen obsoleto el concepto tan usado frecuentemente, de que la planificación agrícola se basa en el análisis puramente económico de maximizar la utilización de los

recursos físicos y financieros.

La forma de tratar el problema que nosotros sugerimos envuelve diferentes disciplinas, necesarias para mejorar y acelerar el progreso de las áreas rurales.

e) La distribución de la tierra es únicamente una parte del proceso de Reforma Agraria, tierra por si sola no tiene mucha utilidad, a menos que se creen incentivos paralelos a ella, para lograr y estimular la producción.

Los programas y distribución de tierras significan meramente transferir parte de capital nacional, de unas manos a otras, sin incurrir en mayores cambios sociales y económicos.

f) La Reforma Agraria implica un desarrollo dinámico y constante. Dicha dinámica sería la prueba del esfuerzo del elemento humano y cuando esta es positiva, obliga a una relación inseparable entre los procesos de planificación y ejecución. Por consiguiente, un pre-requisito de los programas de Reforma Agraria es que los microplanificadores estén muy estrechamente relacionados con la ejecución, siendo éste, el camino más viable para que la política trazada pueda ser modificada de acuerdo a la forma en que los campesinos, sujetos al programa, respondan a ella.

g) Un posible medio para unir las diferencias entre la planificación Nacional y las situaciones locales, entre los planes y la ejecución y entre diferentes disciplinas, es desarrollar programas de Reforma Agraria a nivel Regional. A este nivel, es posible coordinar el trabajo de Técnicos de distintas profesiones sean representantes de los diferentes organismos que intervienen en el proceso, lográndose un trabajo de equipo, al cual deberá dársele toda la autoridad necesaria para que actúen dentro del marco de la política de Reforma Agraria Integral. La región debe ser lo suficientemente grande para que permita el desarrollo de un programa y lo suficientemente pequeña para que se pueda asentar y consolidar las comunidades rurales de la región en un período razonable de tiempo. Con esto no queremos ni por un momento decir que hay que planificar una región para después empezar con otra, pues no nos parece de justi-

cia social atender primero a unos y después a otros. Creemos que todos los recursos disponibles deben buscarse para lograr desarrollar programas de Reforma Agraria en el mayor número de Regiones posible.

Queremos enfatizar de nuevo que la Región es la unidad ideal para aplicar la tecnología moderna en las metas de Reforma Agraria y un medio de asegurar la participación activa de los beneficiarios de los programas de Reforma Agraria. La experiencia en México Israel, Sudán, España, Italia, Estados Unidos y Venezuela, con proyectos como: Culiacán Lajish, Gesira, Badajoz, Sardinia, la Autoridad del Valle de Tennessee y Las Majaguas, nos indican que posiblemente la única manera de movilizar el entusiasmo, espíritu y dedicación de los profesionales y técnicos es constituyendo equipos con suficiente autoridad que representen todas las profesiones tales como Arquitectura, Agronomía, Zootenistas, Veterinarios, Médicos, Abogados, Ingeniería , Sociología, Economía, Administradores y otros, todos ellos trabajando en la planificación y realización de un proyecto regional.

En Venezuela, en los últimos tres años, con asistencia de técnicos y equipos venidos de Israel, de la FAO, de la AID, de la OEA y el BID, trabajando coordinadamente con personal venezolano hemos elaborado un sistema de acción específico a base de esta filosofía.

Señores.

4a. Comentario a la Ponencia del Dr. Oscar Arnal Nuñez

Dr. J.R. Acosta - Cazaubon*

La ponencia presentada por el Dr. Oscar Arnal Núñez, Coordinador del Departamento de Programación Agropecuaria de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN), trae puntos fundamentales que merecen destacarse y comentarse, ya que llevándose a la práctica los mismos, podrá llegarse al propósito básico del cual la Reforma Agraria es medio de desarrollo económico y social además del fin político que le es propio, procurar el mejoramiento del nivel de vida de la población rural, integrando la masa campesina a la economía nacional.

El Dr. Arnal Núñez con su fecunda experiencia al frente de la Oficina que tan acertadamente dirige, nos expone una primera situación, para aumentar el nivel de vida de la población rural debe permitírsele a la misma participar más ampliamente en la distribución del ingreso, proporcionándole oportunidad e incentivos para que tenga acceso a la propiedad de la tierra y a los medios para explotarla eficientemente, a objeto de transformar su agricultura de subsistencia en una agricultura de mercado, garantía contemplada en nuestra Ley de Reforma Agraria, en el artículo 2º, aparte b), que dice : "Garantiza el Derecho de todo individuo o grupo de población aptos para trabajos agrícolas o pecuarios que carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes a ser dotados en propiedad de tierras económicamente explotables, preferentemente en los lugares donde trabajen o habiten o, cuando las circunstancias lo aconsejen, en zonas debidamente seleccionadas y dentro de los límites y normas que establezca esta Ley. "Esto es absolutamente cierto ya que mal podríamos decir que hemos logrado objetivos con la Reforma Agraria si el campesino luego de obtener la tierra en propiedad continúa cultivando en la misma forma que lo hacía antes de obtener ésta y es tambien lógico pensar que si la transformación se opera pero él no vé cambiar su condición, no se sentirá estimulado para ir aplicando nuevas técnicas y seguir produciendo más y mejor, lo cual producirá una elevación del producto nacional bruto y su justa distribución como consecuencia, en la renta per cápita.

---

* Profesor de Derecho Agrario de la Universidad Central de Venezuela.

En la segunda parte vemos aplicado con verdadero acierto el principio de la planificación prevista en el artículo 98 de nuestra Constitución Nacional que copiado textualmente dice así: " El Estado protejerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país,." No basta pués con planificar en el sector agrícola entendiendo por éste las actividades que son propias de los agricultores, ganaderos y otros criadores, madereros y otros recolectores de productos forestales, y pescadores durante el proceso de producción, recolección, beneficio y colocación de las cosechas; y como actividades conexas con el mismo sector, las que correspondan a la comercialización y transformación de las cosechas, sino que es necesario extender su campo a toda la economía nacional y así encontramos, como señala el ponente, que intensificando la producción agrícola podrá sustituírse la importación de alimentos, mejorando la situación del país y proporcionando a la vez empleo a las nuevas fuerzas de trabajo que se van presentando en nuestra América Latina debido al enorme crecimiento de la población, estimándose que la cifra actual se verá duplicada en los próximos 27 años.

Esa intensificación de la producción agrícola debe lograrse no sólo por el aumento de la productividad por persona sino también por el aumento de la productividad por unidad de superficie cultivada. Un Ejemplo elocuente de esto lo tenemos precisamente en Venezuela donde como nos señala el ponente, a pesar de que se expropiaron, por vía de excepción en virtud del artículo 2º ejusdem, propiedades que cumplían con la función social establecida en el artículo 19 de nuestra Ley de Reforma Agraria (1), a pesar de ello, ha aumentado

(1).- Artículo 19.-"A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

A) A la explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.

B) El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.

C) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.

D) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta Ley.

E) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de tierras de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes".

la producción por unidad de superficie.

Posteriormente, no vá a señalar el ponente algunas proposiciones tentativas para fijar una metodología de ejecución para la planificación de los programas de Reforma Agraria, entre ellas debemos destacar:

1).- El factor humano para el cual pide una consideración no sólo a nivel local, sino también a nivel nacional.

2).- Atención especial a las regiones de acuerdo a sus propias características.

3).- Unidad estrecha entre planificadores y ejecutores y de ser posible que los primeros sean también los segundos, a objeto de permitir el cambio que necesariamente podrá presentarse durante la ejecución del programa. Ejemplo claro de ello, el Sistema de Riego: Cojedes, Sarare, Región Las Majaguas en Venezuela del cual oirán ustedes una exposición en los próximos días.

4).- Planificación no sólo a nivel nacional, sino también a nivel regional, esto por demás conocido, pero mereciendo destacarse aquí lo solicitado por el ponente y que sin duda será motivo de un considerando especial del grupo de trabajo respectivo: creación de equipos técnicos y autoridad suficiente para estos planificadores regionales.

Creación de "equipos de técnicos" porque cada uno de los profesionales tendrá un aporte específico, el agrónomo, el zootecnista, el veterinario, el médico, el arquitecto, el ingeniero, el abogado, el sociólogo, el economista, el administrador y otros y "autoridad suficiente" ya que sin esta el aporte sería deformado o aplicado talvez en forma distinta a la proyectada y no se contenta con decírnoslo sino que nos dá ejemplos que han sido elocuentes en cada región de los países donde estos principios se están llevando a cabo: "Proyecto de Recursos Hidráulicos", Culiacán, Mexico Proyecto de Desarrollo de Lajish, Israel Sistema de Riego de Gezira", Sudán "Plan de Ordenación Económico y Social", Badajoz, España Proyecto de Desarrollo de Sardinia, Italia Proyecto de Desarrollo La Autoridad del Valle del Tennessee, Estados Unidos y en Venezuela, el Sistema de Riego Cojedes-Sarare, actualmente en marcha la Región Las Majaguas.

Debemos pués examinar seriamente estos principios y llevarlos a cabo,

ya que con los mismos obtendremos el fin, dar oportunidades a los campesinos de mejorar su nivel de vida, y como dice el artículo que trae nuestra Ley: "...sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito la asistencia integral para los productores del campo, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.

El trabajo del Dr. Arnal es excelente y sin duda contribuirá valiosamente a los propósitos de este Seminario.

algunos interrogantes sobre la formulación de la planeación nacional de la reforma agraria

*Dr. Enrique Peñalosa Camargo

La planeación de una reforma social agraria de un país cualquiera, hasta donde las presiones sociales o políticas o los sistemas creados lo permitan, debe ajustarse a un análisis frío, objetivo y sereno de numerosos y variados factores, en orden a determinar las bases lógicas y racionales sobre las cuales se vá a trabajar.

Desde luego que previa a una reforma agraria, o por lo menos simultáneamente con su iniciación, se debe tener una visión panorámica, por lo menos, de la situación física del país, tanto de sus tierras y aptitudes de sus suelos, como de su utilización y tenencia, desde luego sin entrar en refinamientos costosos como a veces recomiendan los terratenientes con el fin de posponer su ejecución. Pero ante todo, al hombre que vive del sector agopecuario, a tiempo que precisar la densidad de la población rural, los grados de educación de esa población, las actividades específicas en que se ocupa, el volumen de la producción agropecuaria y las necesidades de su aumento en relación con los mercados internos y de exportación. Se debe disponer asimismo de los elementos de juicio sobre la distribución de la propiedad territorial, para decidir sobre las posibilidades de emprender programas de distribución de predios rurales con miras a eliminar la gran propiedad, y disminuir los jornaleros, aparceros

* Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)

y arrendatarios o el minifundio.

Evaluados serena y objetivamente estos estudios y seguros de su esencial importancia se puede entrar entonces a formular soluciones y programas sin temor a equivocaciones o engaños básicos.

No debe olvidarse que todo ello debe hacerse dentro de un orden lógico de prioridades sustentadas sobre factores reales y alcanzables y para tal fin se debe partir del hecho de que existe un marco legal dentro del cual hay que trabajar, ya que no se considera la posibilidad de que se viva en un momento revolucionario, aspecto sobre el cual trataré más adelante. En este mismo orden de cosas es necesario conocer las disponibilidades de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros que el país pueda poner a disposición de un programa de esta naturaleza, según el orden de prioridades que se le da dentro de los planes generales de desarrollo nacional en comparación con los tan indispensables como son la educación, la salud, las obras públicas, etc.

El Marco Legal

Enuncié atrás el contenido simple de las bases de la planeación del programa sin antes dejar de advertir mi propósito de ampliar mis conceptos sobre la cuestión legal o jurídica que no se puede dejar de tener en cuenta para poner en ejecución una obra de tal naturaleza.

A raíz de la "Carta de Punta del Este" se han creado una serie de alicientes y/o presiones de nivel supranacional para que los países latinoamericanos acometan programas de reforma agraria, pero respetando el imperio de la constitución y las leyes de las respectivas naciones.

Este hecho nos dice muy a las claras cómo por primera vez en la historia, a nivel continental, se intenta llevar a cabo un proceso de reforma agraria por las vías legales y constitucionales, lo cual puede llegar a demostrar que sí se pueden hacer reformas agrarias sin acudir a la revolución.

Yo veo con alarma la actitud de quienes tienen el compromiso de asesorar e impulsar las reformas agrarias del tipo democrático, en el sentido de que se intenta que éstas sigan los mismos pasos de las reformas agrarias

revolucionarias y sangrientas cuando no se les dota de los mismos instrumentos. La tentación que existe hoy por parte de algunos técnicos internacionales de querer medir con los mismos patrones una reforma agraria revolucionaria y otra democrática, crea el peligro de frustrar procesos ya en plena marcha, inclusive determinando la falta de apoyo de parte de la opinión pública que utiliza sus críticas como gran argumento de autoridad precisamente para tratar de impedir lo "poco" que se haga, con la consiguiente repercusión en las áreas rurales de los diferentes países.

Resulta peligroso o por lo menos es poco honesto decir que las leyes de reforma agraria son "excelentes instrumentos para llevar a cabo las transformaciones de los sectores rurales de los respectivos países", cuando al mismo tiempo se quiere indicar que esta clase de programas pueden crear los mismos cambios y en el mismo tiempo que los que puede lograr una revolución. Esta es una mentira y un peligroso engaño ya que por definición, si una reforma agraria democrática debe operar con base en el respeto de la propiedad privada, y que no es sólo suficiente entregar tierras sino además suministrar asistencia técnica y crédito como elementos necesarios, en esas circunstancias es imposible pensar que "estadísticamente" sus resultados pueden ser comparables a los de las revoluciones.

Creo conveniente establecer nuevos patrones de medida para evaluar y analizar las reformas agrarias de tipo legal, pues de lo contrario lo único que se conseguirá será dar magníficos argumentos para la impaciencia de estos países, constituyendo el mejor arsenal bélico para los opositores de un proceso.

Además no sobra anotar que es obvio que una reforma agraria de tipo democrático no siempre se desarrolla dentro de un clima totalmente favorable y una mística unánime. Las resistencias se pueden palpar dentro del mismo gobierno ya que puede acontecer que aún algunos funcionarios claves si no son adversos al programa, son al menos indiferentes a su realización.

Análisis de la Situación Física

Para poder formular un programa de reforma agraria a nivel nacional es indispensable contar con un cuadro, al menos aproximado, de cuál es el censo de los recursos físicos del país y entre ellos fundamentalmente dos: el suelo y el agua, o más ampliamente el clima.

Las investigaciones agrológicas y climátericas en la mayor parte de los países latinoamericanos, son muy pobres y generalmente se reducen a ciertos lugares en donde la concentración de la población o la riqueza misma de la región, lo han exigido. No obstante ello, es muy conveniente contar, al menos para conocer el orden de magnitud, con un estudio sobre las posiblidades de aprovechamiento de esos recursos físicos, medido no solamente en la productividad y aptitud de los suelos sino en su capacidad para ofrecer empleo a la mano de obra campesina, generalmente abundante y desempleada. Como ejemplo a continuación me permito incluir los resultados de un censo de esta naturaleza que desde luego se ha reflejado en un mapa preliminar de suelos y en otro metereológico para un cincuenta por ciento del territorio nacional que incluye la totalidad del incorporado a la economía en Colombia.

		Hectáreas	
Clase I -	Suelos para agricultura y ganadería intensivas, de uso inmediato, con prácticas de manejo acordes con los sistemas técnicos de explotación.....	753.360	1,5%
Clase II -	Suelos potencialmente aptos para agricultura y ganadería intensivas, de uso estacional,en relieve plano (pendiente- 0 a 3%), no susceptibles de erosión con inundaciones irregulares o periódicas pero pasajeras, de drenaje natural imperfecto.....	2'139.040	4.4%
Clase III -	Suelos potencialmente aptos para agricultura y ganadería intensivas, de uso ocasional, de relieve plano cóncavo (pendiente 0 a 1%), no susceptibles de erosión, que sufren inundaciones periódicas manteniéndose gran parte del año bajo agua, y por lo tanto , muy pobremente drenados y pantanosos.....	4'544.100	9.3%
Clase IV -	Suelos principalmente aptos para ganadería, de relieve ondulado o quebrado (pendiente 3 a 25%), con presencia de		

		Hectáreas	
	fragmentos gruesos (Piedras y rocas) que obstaculicen el laboreo, susceptibles de erosión, o con erosión que va de ligera a moderada.....	5'803.470	11.9%
Clase V	- Suelos para bosques, ganadería intensiva, cultivos permanentes (café, cacao, etc.), o semipermanentes (caña de azúcar, fique , etc.) pero con prácticas intensivas de conservación de suelos, por ser de relieve fuertemente ondulado o quebrado, pendiente 25 a 50%).....	13.696.990	28.0%
Clase VI	-Suelos únicamente aptos para bosques por ser de relieve escarpado (pendiente mayor del 50%), con abundante presencia de fragmentos gruesos (piedras, rocas), y muy susceptibles de erosión, o con erosión que va de severa a muy severa en menores pendientes.....	19.123.840	39.1%
Clase VII	-Suelos para bosques de difícil recuperación, de relieve ondulado quebrado o escarpado,en donde la erosión ha destruído gran parte del perfil y bajo condiciones de clima seco.....	1.619.540	3.3%
Clase VIII	-Suelos improductivos por afloramiento de roca (esqueléticos) o por pérdida total del perfil, en donde los planes de recuperación (reforestación) son impracticables. Además,suelos situados a alturas superiores a los 4.000 metros sobre el nivel del mar, de condiciones ambientales inadecuadas para la vida del hombre, o para el establecimiento de explotaciones agropecuarias de valor económico..	1.209.005	2.5%
	TOTAL.....	48.889.345	100.0%

Esos estudios deben ser relacionados con los de la distribución de la propiedad territorial, acomodando este concepto a las definiciones y condiciones im-

puestas por la respectiva legislación. Y, por último, debe establecerse también una relación con la densidad rural de las regiones. Todo lo anterior dará una idea, es cierto de carácter general, pero muy útil para una programación sobre los siguientes puntos:

1. Número de familias que se espera podrán encontrar ocupación remuneradora en un sector agropecuario en la actualidad y en el futuro.

2. Número de familias que no podrán ser colocadas en un sector rural y que tendrán que encontrar ocupación en otras actividades y en otros sectores, ahora o en el futuro.

3. Tipo de proyectos que se deben adelantar por regiones, ya sean parcelaciones, distritos de riego, concentraciones parcelarias, reforestación, colonización, etc.

4. Papel que debe jugar el sector agropecuario con respecto a los otros sectores de la economía y viceversa.

Uno de los errores que se cometen con algunas reformas agrarias del tipo democrático en ciertos países latinoamericanos, es considerar per se que en esas naciones tiene que existir la misma concentración de la propiedad territorial que la que existía en México en 1915, en Bolivia en 1952 y en Cuba en 1959 y hay autores muy respetados que dicen: "Como en tal país no ha habido reforma agraria revolucionaria tiene que haber una concentración de la propiedad como la que había en México antes de hacerse la reforma agraria".

Más de un experto se ha rasgado las vestiduras al leer el informe anual del Incora de 1963, en el sentido de que no correspondían a la realidad las estadísticas que se venían usando de que el tres por ciento de los propietarios eran dueños del sesenta por ciento del territorio agropecuario, sin querer decir que no existan los latifundios o grandes propiedades, pero éstos sólo ocupan un área minoritaria de la superficie incorporada a la economía y están formados generalmente por tierras de inferior calidad o ubicados en zonas pobres sin obras de infraestructura.

En los anexos del informe mencionado se puede constatar que de 810 fincas de más de 2.000 hectáreas investigadas, que en los catastros aparecían con seis millones de hectáreas, casi el ochenta por ciento correspondían a tie-

rras sin explotar o eran sabanas de tipo sólo apto para la ganadería extensiva (ocho hectáreas por cabeza). Quedando solamente 1.200.000 hectáreas explotadas, o sea un promedio de 1.500 hectáreas por propiedad.

Adicionalmente las cifras de los veintidós proyectos iniciados por el INCORA en regiones distribuídas a todo lo largo y ancho del país, cubren un área de 1.453.000 hectáreas, de las cuales un treinta por ciento están en manos de 1.385 propietarios de predios de más de cien hectáreas, quienes tienen derecho a reservarse cien hectáreas cada uno, disposición ésta que existe en muchas legislaciones aún revolucionarias. Así las cosas, las posibilidades de adquirir por negociación directa o por expropiación se reducen a un 21 por ciento del área, 304.000 hectáreas, que en la actualidad está en proceso de adquisición. Sin embargo el problema se complica más si se analiza que el número de propietarios entre diez y cien hectáreas es de 26.624, con un total de 807.000 hectáreas, lo que da un promedio de 31 hectáreas por propietario. Además, con menos de diez hectáreas existen 58.652 propietarios con lo que da en hectáreas un promedio un poco inferior a cuatro por propietario.

Hay que tener en cuenta que la mayor parte de los proyectos del INCORA se han localizado en regiones donde se ha creído poder encontrar mayor número de propiedades adquiribles por el Instituto. Por lo tanto estos promedios no son indicativos de los promedios nacionales ya que hay extensas zonas del territorio donde el promedio por propietario no llega a dos hectáreas.

Resumen general de la tenencia de la tierra en los proyectos del INCORA

	Número propietarios	%	Area Total	%
De 1 a 10 Hectáreas	58.652	67.68%	202.851.3800	13.95%
De 11 a 100 Hectáreas	26.624	30.72	807.466.7700	55.55
De 101 a 500 Hectáreas	1.205	1.39	239.512.3900	16.47
De más de 500 Hectáreas	180	0 21	203.532.1900	14.03
TOTALES.	86.661	100.00%	1.453.362.7300	100.00%

EL CRECIMIENTO DEMOGRAFICO

Un punto que por razones obvias no preocupa todavía a muchos latinoamericanos pero que en el curso de pocas décadas será crítico, como comienza a serlo en Colombia, es el del crecimiento demográfico. Llegará el día, como ya llegó en Colombia en que la población campesina físicamente no podrá

encontrar ocupación ni aún a niveles de mera subsistencia en el sector agropecuario. Entonces el país se verá abocado a encontrarle ocupación a cualquier aumento de esa población en los sectores no agropecuarios de la economía. Cualquier planeación a nivel nacional de programas de reforma agraria debe tener en cuenta cuidadosamente el fenómeno del crecimiento demográfico y su distribución dentro del sector rural en el curso de las próximas décadas.

FOMENTO DE LA PRODUCCION

Implícita o explícitamente una de las justificaciones de la reforma agraria es la de que a corto o largo plazo debe tener una incidencia sobre el aumento de producción agropecuaria. Todo programa en su iniciación puede descuidar el factor del mercado, pero si se desea hacer una planeación de esos programas es un factor importante y en algunos casos crucial.

Estamos acostumbrados a que con demasiada frecuencia se diga que la solución para el hambre de las masas latinoamericanas es la de incrementar la producción agropecuaria. Con frecuencia analizando la deficiencia en la dieta alimenticia de estos pueblos, se multiplica el déficit de proteínas o de calorías por los habitantes, para obtener la cantidad de toneladas de trigo, carne o grasas que necesita un país determinado para alimentar su población.

Estas conclusiones teóricas desconciertan un poco y llega uno a pensar que estos teóricos por un momento parten de la base que en los países subdesarrollados no funciona la ley de la oferta y la demanda y que el hecho de que en los Estados Unidos todavía se acuesten todas las noches varias decenas de millones de americanos con hambre a pesar de que el problema crucial del país sea el de los excedentes agrícolas, este fenómeno no puede contemplarse en los países pobres.

Es un argumento demagógico y falso el decir que existe déficit en la producción agropecuaria solamente por el hecho de existir masas hambreadas. Dentro de la organización económica de los países latinoamericanos si no se adoptan programas de socorro social, no hay otro sistema para acabar con el hambre de las gentes que el de proporcionarles una capacidad adquisitiva por medio de un incremento de productividad individual y colectiva.

Por lo tanto al hacer cálculos de la posible demanda para los incre-

mentos en la producción agropecuaria, no se deben tener en cuenta las recomendaciones teóricas de los dietistas sino la demanda efectiva de los consumidores.

Con frecuencia un incremento no muy grande en la producción de determinados renglones puede ocasionar la ruina no sólo de los nuevos productores sino la de los previamente existentes, sin mayores beneficios para los consumidores.

En países con un alto grado de autosuficiencia en productos agropecuarios hay que examinar muy cuidadosamente las posibilidades de incremento de la demanda efectiva de productos de los cuales ya se autoabastece el país. Por consiguiente, el incremento de la producción estará condicionado a los cambios que operan en la demanda efectiva, a la posibilidad de sustituir importaciones o de encontrar mercados en el exterior.

La reforma agraria y el desarrollo económico.

El desarrollo del sector agropecuario no es sino un aspecto del desarrollo económico total, de lo cual se desprende que es imposible pretender su avance solitario ni el de los otros segmentos, pues están íntimamente condicionados y relacionados. La trasformación del sector agropecuario y los resultados de la reforma agraria dependerán en gran parte de los progresos obtenidos en la industria, los servicios y en los otros aspectos del conjunto económico. A su turno, la suerte del desarrollo industrial dependerá en grado apreciable de los éxitos logrados en el sector agropecuario y del buen desenvolvimiento de la reforma agraria. Esto muestra que el desarrollo económico nacional requiere de la adopción de una coordinada y armoniosa política que fije y determine los objetivos y responsabilidades de cada sector dentro de un programa congruente y proyectado a un largo tiempo. En la formulación de una política de estas características se han hecho esfuerzos muy satisfactorios en los últimos tiempos, pero no siempre se recuerda que los programas en un sector deben ser acompañados de otros de semejante intensidad en los demás.

Adicionalmente la problemática del desenvolvimiento económico está agravada por la urgencia de lograr unas tasas de crecimiento especialmente elevadas, para que sean capaces de satisfacer y superar dos fenómenos sociológicos de la mayor importancia.

El extraordinario aumento de la población que crea nuevos e ineludi-

bles requerimientos en los órdenes de la alimentación, el vestuario, la vivienda, la salud, la educación, los servicios públicos, etc., etc., y la creciente impaciencia con que las masas vienen planteando solicitudes de mayor bienestar y enfáticas demandas de niveles de vida cada vez más altos.

Las masas en busca de mayor bienestar, vienen desencadenando presiones de fuerza ascendente, acompañadas con frecuencia de un ánimo claramente iconoclasta, que hacen imperativo satisfacer en el menor tiempo posible la parte justa de sus demandas si no se quiere coadyuvar a una ruptura de los canales institucionales de características imprevisibles.

La búsqueda de una tasa de desarrollo lo suficientemente alta, requiere de la readaptación de muchos de los factores institucionales y humanos pero principalmente necesita de una reorientación de la producción que induzca a la obtención de una cantidad mucho más alta de divisas. Aún en el supuesto de que se pueda obtener el cambio de las condiciones internas que sofrenan el desenvolvimiento nacional, solamente será posible conseguir el crecimiento adecuado cuando el país disponga de un volumen de moneda extranjera que le permita satisfacer la creciente necesidad de adquirir bienes de capital, materias primas y otras mercancías y servicios indispensables para una rápida urbanización e industrialización.

Todos los factores observables indican que corresponde al sector agropecuario el papel principal en el esfuerzo requerido para romper el cerco del subdesarrollo con la obtención de una tasa suficiente, a través de un crecimiento sustancial de la producción de alimentos y materias primas, que permita atender a los consumos y al ensanchamiento de la industria, y especialmente aumentando en forma apreciable la producción de artículos con demanda en los mercados externos.

Con el desarrollo del sector agropecuario se puede pretender muy bien aumentar la producción hasta obtener el autoabastecimiento de artículos de ese origen y para incrementar la exportación, pero no puede esperarse que por sí mismo elimine el subdesarrollo del país, ni solucione los problemas originados por el desempleo y subempleo de una gran parte de la población campesina que vive a niveles inferiores a los de subsistencia; lo cual sólo es posible con una simultánea y rápida urbanización e industrialización, que, entre otras cosas ensanche el mercado de trabajo.

Finalmente creo que al analizar en frío la situación del sector agro-

pecuario y de la economía en general de cada país, debe llegarse a la conclusión de que en esta materia como en muchas otras no se pueden aceptar dogmas invariables para todos los países latinoamericanos por igual y de que cada país, según sus propias condiciones económicas, sociales y especialmente políticas tiene que formular su reforma agraria con sus correspondientes dogmas.

Considero importante añadir algunos comentarios al tema de los patrones de medida y análisis de las reformas agrarias latinoamericanas, ya que su utilización está conduciendo a peligrosos errores.

El querer medir exclusivamente la efectividad de una reforma agraria por el número de propietarios o por el número de hectáreas adquiridas no puede ser un patron ideal en un caso en donde se demuestre que ni aún con toda la tierra del país no se puede colocar ni a niveles de subsistencia la población actual y mucho menos la futura. Si llegamos a la conclusión de que en solo un reducido porcentaje del área puede ser distribuída, entonces, la reforma agraria se debe circunscribir a esa actividad y la definición del programa se debe limitar exclusivamente a tal cosa? O acaso no debe ser responsabilidad de la reforma agraria aumentar la productividad no sólo de los que hoy pueden recibir tierras sino de los millones de campesinos que ya son propietarios pero viven en forma infrahumana, sin higiene, analfabetos y desnutridos?

También me pregunto si no es responsabilidad de la reforma agraria entregar títulos de propiedad o perfeccionar los existentes a los cientos de miles de campesinos que carecen de ellos o que los tienen exageradamente defectuosos. En países con escasas tierras óptimas para una agricultura intensiva, compete o no a la reforma agraria ejecutar obras para multiplicar por cuatro o por cinco la productividad o convertir el pequeño minifundio de dos o tres hectáreas, hoy improductivo y antieconómico, en una unidad eficiente y productiva? O acaso no debe ser función de una reforma agraria asistir al voluminoso número de campesinos que están incorporando nuevas y buenas tierras a la economía para que dispongan de las oportunidades de poderlo hacer en mejores condiciones y más eficientemente? O acaso no debe ser también responsabilidad de una reforma agraria tratar de mejorar los sistemas de comunicación de los pequeños propietarios y campesinos con los centros de consumo para reducir los altos fletes y para que en lugar de llevar a los mercados un solo producto puedan hacerlo con varios?

O acaso no debe ser propio de una reforma agraria procurar un mane-

jo racional de las cuencas hidrográficas evitando la erosión que causa cuantiosos daños, tanto a la población campesina como a la urbana?

Otro tanto se puede decir de la importancia que tiene la reforma agraria en la dirección y organización de las comunidades campesinas para que por medio de asociaciones integradas por los agricultores puedan éstos lograr nuevos servicios del Estado o suplan lo que este no puede prestarles en un momento dado.

Todas estas interrogantes deben ser analizadas cuidadosamente con el único propósito de llegar a conclusiones honestas y reales. No se debe entender que una reforma agraria democrática es exclusivamente un programa para distribuir tierras, olvidándose de si el campesino puede o no explotarlas y en caso afirmativo si tiene mercado; de si el campesino tiene o no capital, olvidándose de que aunque sean propietarios cientos de miles de campesinos viven todavía como miserables, y en fin,olvidándose de todo lo demás.

En varios países latinoamericanos una reforma agraria circunscrita a un reparto de tierras sólo beneficiaría a un reducido porcentaje de la población rural campesina. Y los cientos de miles de campesinos que ya son propietarios y que no encajan dentro de ese concepto míope de una reforma agraria, serían los primeros en ponerse en contra de una reforma de tan minúsculos alcances.

Respetados técnicos y especialistas de "reforma agraria" han insinuado que estos planteamientos y otros parecidos hechos por el INCORA son inspirados o en un deseo de ahogar la auténtica reforma agraria, o son el resultado de motivaciones ideológicas, o cuando menos van en defensa de intereses latifundistas.

Considero que para los dirigentes latinoamericanos una de las primeras obligaciones es la de decirle la verdad a los respectivos pueblos aunque con ello se sacrifiquen mitos hasta hoy intocables que han servido de combustible para muchas campañas demagógicas y políticas. Los verdaderos problemas de estos países no se solucionarán con fórmulas algebráicas basadas en estadísticas falsas, analizadas desde un escritorio en un país extranjero.

Nada es más agradable para los ejecutivos de una entidad encargada de llevar a cabo una reforma agraria que la de repartir varios centenares de

parcelas por día entre los campesinos pobres o de escasos recursos. Desafortunadamente, la realidad del sector agropecuario, en algunos casos, no lo permite hacer y hay que entrar en otros planes de reforma agraria desde luego menos espectaculares, mucho más ingratos y costosos y los que dejan menos dividendos. Pero, aún así hay que proceder pensando que se trata de solucionar un problema real tangible en nuestras manos al cual no se le pueden aplicar las fórmulas mágicas que elaboran los técnicos acudiendo a las estadísticas que les convienen.

El INCORA desearía y está listo a invitar a los especialistas en "reforma agraria" a que vayan a Colombia a trabajar asumiendo desde luego responsabilidades ejecutivas, y a que indiquen el cómo, cuándo y dónde se pueden introducir nuevos giros a la reforma agraria, sin salirse de los marcos legales y sin impedir el ímpetu y las características del programa que, según ellos, se está sacrificando.

Nada más agradable que reconocer que se está equivocado; reconocer que casi tres años de investigación minuciosa, departamento por departamento, región por región, son investigaciones falsas o mentirosas o que el análisis de finca por finca sobre más de diez millones de hectáreas es también un análisis equivocado y que de la noche a la mañana aparecen los grandes latifundios para distribuirlos entre los campesinos colombianos.

Se desea que esos técnicos vayan a trabajar mano a mano y que asuman la responsabilidad y el peso de sus sugerencias objetivas y prácticas. Para la prosperidad y la defensa de estos pueblos no es conveniente que se hagan planteamientos filosóficos y teóricos, por buenos que ellos sean, si sus autores no pueden garantizar que pueden llevarse a la práctica con las limitaciones existentes en un estado de derecho.

5a. Comentario a la Ponencia del Dr. Enrique Peñalosa Camargo

* Ing. Joaquín Leiva Fonseca

La Ponencia mencionada, que el señor Director del Seminario me ha encargado comentar, es a mi juicio, un trabajo de sumo interés para el gran problema que estamos debatiendo, aún cuando su autor solamente la titula como "algunos interrogantes". De la lectura de este trabajo, se desprende claramente que el Dr. Peñalosa es un experto de experiencia, que está trabajando no solo en la formulación de un programa nacional de Reforma Agraria, sino que lo está llevando a la práctica, y es por eso, que al materializarlo encuentra los problemas y dificultades que limitan su acción y que lo han llevado a formularnos los interrogantes que comentaremos. Sus preguntas están bien conceptuadas, son difíciles de contestar, y aún más difíciles de comentar.

Inicia su trabajo, haciendo presente la necesidad previa de disponer de una visión panorámica, lo más completa posible, en cuanto a recursos físicos se refiere, al iniciar la programación de una reforma agraria, para que evaluados objetivamente estos estudios, y seguro de su esencial importancia se pueda entrar a formular las soluciones y programas sin incurrir en equivocaciones o errores básicos.

Al mismo tiempo estima conveniente y necesario conocer la disponibilidad de los recursos humanos, administrativos, técnicos y financieros que se pueda disponer para un programa de esta naturaleza, considerando todo, dentro de un orden de prioridades en los planes generales de desarrollo nacional.

Con gran sentido de la realidad, establece la existencia de un marco legal, en el cual hay que trabajar, y que no se puede dejar de tener en cuenta al poner en ejecución un programa de Reforma Agraria. Manifiesta que en la "Carta Fundamental de Punta del Este", se crearon una serie de alicientes para que los países latinoamericanos llevaran a efecto programas de Reforma Agraria, de acuerdo a las disposiciones constitucionales y a las características de cada país, siendo el primer intento en América Latina de llevar a efecto la Reforma Agraria por la vía legal sin recurrir a procesos revolucionarios.

* Jefe del Departamento Técnico de la Corporación de la Reforma Agraria, Chile

Consciente de esta actitud democrática, de llevar adelante el proceso de Reforma Agraria, observa con alarma la actitud de algunos expertos, de medir con los mismos patronos una reforma revolucionaria que una reforma democrática. Para evitarlo, le parece conveniente establecer nuevos patrones de medida para evaluar y analizar las reformas agrarias de tipo legal, lo que evitaría resistencias que aún se puedan palpar en los propios organismos encargados de la Reforma Agraria, por diferentes apreciaciones de conceptos en la ejecución. Comprendo perfectamente al Dr. Peñalosa en sus inquietudes, y concuerdo ampliamente en sus observaciones y en las soluciones que propone al respecto.

Continúa el autor en su estudio, estableciendo que al formular un programa a nivel nacional, es indispensable contar con un inventario de los recursos físicos, y entre ellos, fundamentalmente con los recursos suelo y aguas. Deja constancia que en la mayor parte de nuestros países las investigaciones agrológicas y climatéricas son pobres, y reducidas en su mayor parte a regiones determinadas. Para conocer el orden de magnitud, estima conveniente contar con estudios sobre la posibilidad de aprovechamiento de esos recursos físicos, medidos no sólo en productividad y aptitud de suelos, sino en su capacidad de empleo de la mano de obra campesina, los que relacionados con la distribución de la propiedad territorial y con la densidad rural de las regiones, permiten dar una idea muy útil para una programación, evitando, en esa forma, distorsionar la realidad existente en un momento dado.

Se refiere luego al crecimiento demográfico, que estima que por razones obvias no preocupa todavía a muchos Latinoamericanos, pero que en el curso de pocas décadas será crítico, como comienza a serlo en Colombia. Hace presente que cualquier planeación a nivel nacional debe tener en cuenta el fenómeno de crecimiento demográfico y su distribución dentro del sector rural en el curso de las próximas décadas. En este planteamiento, me parece que el autor es un poco ligero en su apreciación, pués el crecimiento demográfico de América Latina ha llegado ya a tan altos porcentajes, que no es un problema de considerar para el futuro, sino imperativo y de un estudio inmediato.

Manifiesta a continuación que una de las justificaciones de la Reforma Agraria, es que a corto o largo plazo debe tener incidencia sobre el aumento de la producción agropecuaria, y que para hacer los cálculos de la posible demanda, no se deben tener en cuenta las recomendaciones teóricas, sino la demanda efectiva de los consumidores. Que en los países con un alto grado

de autosuficiencia en productos agropecuarios hay que examinar cuidadosamente las posibilidades de incremento de la demanda efectiva de productos, de los cuales, ya se autoabastece el país, y que por consiguiente el incremento de la producción está condicionado a los cambios que operan en la demanda efectiva; a la posibilidad de sustituir importaciones o de encontrar mercado en el exterior. Sin duda que las observaciones del autor son exactas y recomendables, considerando que el proceso de producción es incidente en un proceso de Reforma Agraria integral como es el que se propicia. Continúa con la Reforma Agraria y el desarrollo económico, en que estima que el desarrollo del sector agropecuario es un aspecto del desarrollo económico total, y que no es posible pretender considerarlo aislado, pués está íntimamente relacionado con todos los sectores económicos y consecuencialmente los resultados de la Reforma Agraria y la transformación del sector agropecuario dependerán de los progresos obtenidos en la industria, los servicios y los otros aspectos del conjunto económico, y que a su turno, la suerte del desarrollo industrial dependerá en grado apreciable de los éxitos del sector agropecuario y del buen desenvolvimiento de la Reforma Agraria.

Establece alcances precisos y exactos sobre esta materia, en que demuestra su versación económica, y termina manifestando que todos los factores observados, indican que corresponde al sector agropecuario el papel principal en el esfuerzo requerido para romper el cerco del subdesarrollo, con la obtención de una tasa suficiente a través de un crecimiento sustancial de la producción de alimentos y materias primas, que permita atender a los consumos y al ensanchamiento de la industria, y especialmente aumentando en forma apreciable la producción de artículos con demanda en los mercados externos.

Finalmente, estima que al analizar la situación del sector agropecuario y de la economía, debe llegarse a la conclusión de que en esta materia no se pueden aceptar dogmas invariables para todos los países por igual, y que cada uno debe formular su Reforma Agraria según sus propias condiciones económicas, sociales y especialmente políticas.

Creo, que el autor con estas observaciones tan exactas, ha puesto un brillante eslabón más en su ponencia, que concuerda ampliamente con el sentir de la mayor parte de los expertos, y ratifica las palabras del Sr. Presidente del I.A.N., que ayer, en documentado discurso manifestó que los expertos locales estaban llevando a efecto una Reforma Agraria a la "venezolana".

Finalmente, agrega algunos comentarios importantes, en relación con

el tema de los patrones de medida y análisis. Así es, expresa que el querer medir exclusivamente la efectividad de una Reforma Agraria por el número de propietarios o por el número de hectáreas adquiridas, no puede ser un patron ideal, en un caso en donde se demuestre, que ni aún con toda la tierra del país, no se puede colocar ni a niveles de subsistencia la población actual y ni mucho menos la futura, pués ni llegamos a la conclusión de que sólo un reducido porcentaje del área puede ser distribuído, entonces la Reforma Agraria se debe circunscribir a esa actividad; o si la Reforma Agraria debe aumentar la productividad no sólo de los que reciban tierras, sino también de todos los campesinos que ya son propietarios.

También analiza, y pregunta si la Reforma Agraria debe asumir la responsabilidad de dar títulos o perfeccionarlos a los campesinos que carecen de ellos o los tienen defectuosos. Si debe ejecutar obras para aumentar la productividad y convertir el minifundio en unidad eficiente y productiva; si debe asistir a los campesinos que reciban tierras para trabajarlas en mejores condiciones y con más eficiencia; si deben proporcionar a los campesinos mejores condiciones de comunicación con los centros de consumo para reducir los altos fletes y para llegar con todos sus productos; si debe la Reforma Agraria procurar el manejo racional de cuencas hidrográficas; y si debe dirigir y organizar las comunidades campesinas por medio de organizaciones adecuadas.

Todos estos interrogantes, estima que deben ser considerados para llegar a resultados reales, pues cree que no se debe entender como una Reforma Agraria democrática exclusivamente un programa de distribución de tierras, sin proporcionar a los campesinos todos los demas elementos técnicos y económicos necesarios para su buen desenvolvimiento.

Efectúa este análisis y hace los interrogantes, pués algunos técnicos y especialistas en Reforma Agraria le han insinuado que estos planteamientos son inspirados en deseos de ahogar la auténtica Reforma Agraria o cuando menos van en defensa de intereses latifundistas.

Considera necesario para los ejecutivos de un programa de Reforma Agraria, hacer presente a los sujetos de la Reforma, la verdad de como debe abordar la programación y no recurrir a fórmulas extranjeras.

Sus deseos, como ejecutivo de "INCORA", es invitar especialistas en

"Reforma Agraria" para que vayan a su país a trabajar, asumiendo responsabilidades ejecutivas, para que indiquen cómo, cuándo, y dónde se pueden introducir nuevos giros a la Reforma Agraria, sin salirse de los marcos legales, y sin impedir el ímpetu y las características de los programas que según éllos se está sacrificando.

Al finiquitar esta síntesis comentada de la Ponencia presentada por el Dr. Peñalosa, solo me resta ratificar que sin duda alguna, su autor es un experto de experiencia, que nos demuestra el interés que tiene por llevar adelante la Reforma Agraria en su Patria, y que está perfectamente compenetrado con los conceptos modernos y de lo que significa una Reforma Agraria integral, que permita no solo proporcionar a los campesinos el uso y goce de las tierras, sino que adecuarlas, conservar su potencial, y proporcionarles todos los medios técnicos y económicos necesarios a los fines que se persiguen.

Concuerdo ampliamente con las conclusiones que persigue su autor, y estimo que cada uno de nuestros países debe llevar adelante el proceso de Reforma Agraria en forma integral, de acuerdo al marco que le permitan sus disposiciones constitucionales y conforme a las características propias, y sin considerar planteamientos unilaterales, con fórmulas standard, que por lo general vienen cargadas de un alto grado de teorización.

Felicito al Dr. Peñalosa por su trabajo, y desde ya, le agradezco la gentil invitación que formula para concurrir a Colombia; agradezco al señor Director del Seminario, la oportunidad que me brindó, y a los distinguidos expertos que han concurrido a esta sesión, mis agradecimientos por la atención prestada.

programación y administración de la reforma agraria a nivel regional

* Dr. Antonio J. Posada F.

El tema de la "regionalización" de los programas nacionales de reforma agraria es uno que está cobrando fuerza en varios países latinoamericanos, en los cuales y en razón del Programa de la Alianza para el Progreso, ha debido instituirse algún programa de reforma agraria como instrumento para obtener parte del cambio social requerido en dichos países por la Alianza como contraprestación para el suministro a los mismos de ayuda estadinense,--financiera o de otro tipo--, a sus programas generales de desarrollo.

Dada la extensión de algunos de nuestros países y las sanas tendencias descentralistas en marcha, pareciera apenas aconsejable que tal proceso se fortaleciera, si se cuenta con recursos apropiados y un propósito firme de sacar avante la reforma. Y más aún, que en la conducción de los programas respectivos se permitiera la ingerencia de las gentes de la región en la programación y administración del programa correspondiente, cuando las condiciones lo indiquen oportuno y no se produzca como resultado de esa intervención un alejamiento de los objetivos generales del programa nacional. Este, se asume, desde luego, en tal forma concebido y diseñado que a través de su realización se producirán los cambios estructurales necesarios en el sector agrícola que hagan posible un aumento de la producción y de la productividad y una redistribución de los ingresos de la comunidad y pueda elevarse el nivel de vida del con-

* Economista, Asesor Técnico de la Corporación del Valle del Cauca, Colombia.

junto de la población rural y su grado de participación en la conducción de sus propios destinos. Con tal procedimiento se estaría acicateando la participación del mayor número de ciudadanos en el programa y sentándose las bases para la más pronta obtención del éxito buscado.

Pero debe anotarse que en algunos sectores existe una seria aprehensión contra este desarrollo, sobre todo cuando se establecen demasiadas "regiones" o "campos de trabajo". La medida es interpretada como un instrumento encaminado a atomizar, dispersándolos innecesariamente, los escasos recursos humanos y financieros disponibles a nuestros insuficientemente financiados organismos de reforma agraria, debilitándole su acción. Además de que el procedimiento puede significar un esfuerzo deliberado para hacer fracasar la reforma, o al menos, para frenarla, su implantación impide la obtención de resultados prácticos que produzcan el impacto deseado de alteración de los sistemas anacrónicos de tenencia de la tierra imperantes y los consiguientes desajustes económicos, sociales y políticos. Estiman, quienes sostienen este punto de vista, que los esfuerzos nacionales deberían concentrarse primero en una sola región relativamente extensa y luego en otra y otra, a medida que se complete la tarea correspondiente en cada una. Sólo procediéndose así, se argumenta, será posible demostrar que la reforma agraria constituye una herramienta apropiada como medio para acelerar el desarrollo económico social. De la acción aislada y dispersa sólo se conseguirá una apreciable dilapidación de dineros y de esfuerzos, que a la larga solo contribuirá a desacreditar la reforma e incluso a repudiarla. Porque el peligro anotado puede llegar a ser real, o incluso ya lo es en algunos países, un sano estado de alerta contra él debiera prevalecer en el ánimo de los directivos de programas de reforma agraria de los países que realmente estén interesados en dichos programas.

Así, si de lo que se trata fuese de la programación y administración de uno de múltiples programas regionales de reforma agraria esparcidos sin ton ni son por todo el territorio de un país, e inspirados, posiblemente, sólo en consideraciones de carácter político, las breves consideraciones que siguen sobre el tema que se me asignó no tendrían objeto alguno --más aún, apenas si lo tendría que en el país en que éllo ocurriera estuviese en marcha "un" programa de reforma agraria.

La programación y administración de un emprendimiento de reforma agraria a nivel regional que forme parte de un programa nacional más vasto de reforma agraria pacífica, ordenada y democrática, es una labor que envuel-

ve mucho de los aspectos a ser considerados en la planeación y administración de un plan nacional, pero a una escala más reducida. En general, se tratará sólo de proyectar hacia la región en cuestión, adaptándolos a sus peculiares condiciones, (a) el programa general que inspira el plan nacional de reforma agraria y (b) el andamiaje administrativo a través del cual se ha acordado realizarlo. Así, no será preciso entrar a considerar y a tomar decisiones sobre todo el cúmulo de aspectos que inspiran la filosofía del plan nacional en los órdenes legal, político, económico, social, administrativo y de otro caracter que se requieren para éste, y en cuya elaboración debieran tenerse en cuenta, por lo menos, las características más sobresalientes de las varias grandes regiones del país. De no ser esto así, se estaría actuando totalmente en el vacío.

Pero el proceso de proyección y adaptación aludido requerirá, para ser susceptible de llegar a tener éxito, de (a) un diagnóstico adecuado de la estructura agraria de la región en su aspecto agrotécnico, económico, social, legal e institucional y de las interrelaciones resultantes, a fin de determinar seriamente, con base en los recursos humanos y financieros disponibles, (b) las distintas modalidades de reforma agraria a seguir de entre aquellas contempladas en el plan nacional, (c) y el establecimiento en la zona de la burocracia requerida para el cumplimiento de la labor que corresponda.

Ningún programa regional de reforma agraria debería ser iniciado sin disponerse de reconocimientos básicos --físicos y socio-económicos-- que permitan evaluar en forma apropiada los recursos disponibles, el clima y la calidad de los suelos, las superficies destinadas a los varios cultivos y a la ganadería, el estado de mecanización de la agricultura, el volumen de la producción agropecuaria y los ingresos brutos y netos que ella produce a los agricultores, el número de fincas y su extensión bajo los varios sistemas de tenencia y de uso de la tierra, la producción potencial de la zona, las condiciones generales de vida y las principales características demográficas de la población rural, y las medidas de carácter oficial, si existen algunas, tendientes a la implantación y/o fortalecimiento de prácticas adecuadas de mejoramiento de la actividad agropecuaria y de la comercialización de sus productos, etc.

El conocimiento de los aspectos anteriores es esencial para:

1. Determinar las diferentes modalidades de reforma agraria a ser emprendidas en la región: (a) parcelación de tierras actualmente aptas para

la agricultura y de tierras recuperadas mediante obras de control de crecientes, irrigación y/o drenaje, (b) consolidación de minifundios, (c) colonización dirigida en tierras aprovechables agrícolamente en zonas en donde las inversiones sociales necesarias no resulten particularmente onerosas, y (d) establecimiento de relaciones adecuadas de arrendamiento de tierras y de otro tipo tendientes a mejorar las condiciones generales de tenencia mientras se alcanza la distribución de títulos de propiedad a todos los agricultores o se establecen regímenes deliberadamente colectivos de tenencia de la tierra, p.e. cooperativas.

2. Acordar el enfoque apropiado a los problemas legales envueltos en la aplicación del programa adoptado sobre clases de reforma agraria a seguir, según los lineamientos de párrafo anterior --adquisición de tierras, expropiaciones, avalúos, tenencia provisional, adjudicación definitiva de parcelas y condiciones para otorgarlas, titulación relocalización de agricultores, invasiones, administración de baldíos, control de uso de la tierra, impuestos, régimen de aprovechamiento de aguas, sistemas de amortización, etc.

3. Determinar el tamaño de la burocracia regional a cuyo cargo estará la ejecución del programa y las calidades del personal que ha de integrarla. Esta burocracia podrá ser totalmente dependiente del organismo central de reforma agraria, pertenecer a alguna institución regional en la cual haya podido delegarse la tarea correspondiente, posibilidad ésta que ha sido contemplada en la legislación agraria de algunos países, como Colombia. Esta segunda alternativa pareciera ser especialmente recomendable cuando en la región motivo de la reforma funcione una entidad de desarrollo integral, que esté adelantando, por tanto, programas de recuperación de tierras. El personal contratado en uno u otro caso deberá contar con las más altas calidades y capacitación obtenibles en la región o fuera de ella y el director del programa obviamente debiera ser la persona más experimentada de las de la referida burocracia.

4. Fijar (a) planes específicos para el mejoramiento y aumento de la producción agropecuaria en la región, previa una adecuada zonificación de la misma y una cuidadosa selección de beneficiarios; (b) el tamaño más apropiado de las parcelas; (c) los tipos y extensión de redistribución o consolidación de propiedades, y, en función de estos planes; (d) acordar un programa apropiado de suministro de riego, de asesoría técnica y crédito supervisado, de elementos de trabajo y equipo, de fertilizantes y semillas, etc. Esto significará, en última instancia, la prestación de asistencia en la planeación de las fincas y hogares y en el manejo al nivel microeconómico de las primeras, así como innovaciones institucionales a nivel regional y en la sociedad misma, para obtener

la utilización más conveniente de la nueva producción.

5. Establecer metas específicas de producción, distribución y consumo que encajen dentro de las establecidas en el programa nacional de desarrollo del sector agropecuario y asegurar para los productos precios renumeradores y estables, tanto en los mercados internos como internacionales; además, alcanzar los más altos niveles de empleo posibles y una adecuada conservación de los recursos naturales renovables.

6. Planear y establecer instituciones y servicios rurales tanto de naturaleza económica como social --cooperativas, juntas de acción comunal y gremial, clubes de amas de casa, 4-S y de mejoramiento del hogar, puestos de salud, escuelas, teatros, etc.-- que favorezcan y estimulen la mayor participación ciudadana en el programa y tiendan a mejorar las relaciones de vida en comunidad.

7. Precisar el tiempo de realización de la reforma y el monto de los recursos financieros necesarios, los cuales deben ser provistos por el organismo central, el que a su vez los obtendrá por los procesos que al efecto determine la ley de reforma agraria: apropiaciones presupuestales nacionales, emisión de bonos agrarios con o sin interés y amortizables o nó, préstamos del exterior, etc.

La tarea anterior, que implica investigación, formulación de política (limitada, sin embargo, por el organismo central) y ejecución de la política adoptada a través de oficinas de servicios y operacionales, no es fácil, sin embargo, debido a que:

1. El número de expertos en reconocimiento de suelos y otros recursos básicos, en avalúos técnicos, selección de agricultores, planeación de fincas y hogares, cultivos y ganados, control de plagas y enfermedades de las plantas y de los animales, tenencia y uso de la tierra, comercialización de productos agrícolas y desarrollo comunal y en otras innumerables fases de la actividad agropecuaria no es abundante en nuestros países y su adiestramiento es lento y costoso. Sería posible coordinar, bajo una sola y única dirección, las actividades del personal de distintas entidades envueltas en programas agropecuarios de diversa índole en la región, pero esto a menudo no es posible dado su grado de independencia y falta de armonía entre ellas.

2. Los recursos financieros de que generalmente se dispone, sobre to-

do cuando se dispersa demasiado la acción del instituto central de reforma agraria, no son por lo común abundantes. Esta dificultad pareciera ser, entonces, una justificación muy importante en defensa de quienes sostienen la tesis de que el programa de reforma agraria de un país debe concentrarse en pocas regiones de tamaño adecuado en cuanto hace relación a su extensión y a las posibilidades de modificar de manera sustancial el sistema agroeconómico actualmente predominante.

3. Pero además de las dificultades legales, agrotécnicas, financieras y burocráticas sugeridas, la dificultad más seria con que a menudo se tropieza en la administración de algunos programas regionales de reforma agraria radica en la actitud de las gentes de la región hacia el programa --no pareciera existir en ocasiones "una suficiente conciencia sobre la urgente necesidad de llevar a feliz término una reforma agraria básica. De un lado hay demasiados intereses creados que defender y de otro una pasividad igualmente desconcertante. El conjunto de valores socioeconómicos y políticos de los grupos dominantes está por el mantenimiento del statu quo. El de los que carecen de tierra no está aún suficientemente aprehendido". Esta es por lo menos, la experiencia que nos ofrece el Valle del Cauca, en Colombia. Allí, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) podría tener en plena ejecución, en colaboración con la entidad de desarrollo integral de esa región la CVC, dos proyectos de evidente importancia dada la extensión que abarcarían, la calidad de los suelos, las obras de adecuación de tierras prospectadas y apreciablemente avanzadas en uno de los proyectos. La intervención agresiva de los terratenientes de una de las zonas afectadas ha entorpecido, sin embargo, la oportuna iniciación de las operaciones correspondiente y todavía no hay seguridad de que ello pueda ocurrir. Los grandes señores de la tierra, quienes a la vez, por lo general, disfrutan también de grandes intereses en las actividades comerciales e industriales, han podido coaligar en su ayuda importantes núcleos que dominan los factores de poder político, económico y social en un esfuerzo compacto para impedir en la zona aludida la modificación del sistema tenencial de la tierra que allí predomina y del consiguiente usufructo, casi exclusivo, que ellos han derivado de la zona a través de los años, Partidarios decididos del laissez-faire, se oponen incluso a la ejecución de obras básicas de recuperación de tierras que beneficiarían tremendamente aquella porción de tierras que les restara de las que se utilicen para fines de redistribución entre agricultores de esa misma región o de otras regiones y que hoy carecen de acceso a la tierra. Por otra parte estos, desorganizados y casi que adormecidos todavía como consecuencia de cuatro siglos de tradicionalismo medioeval, no han planteado una oposición vigorosa y a veces uno piensa que espe-

rarán la solución de su problema por los medios paternalistas a que han estado acostumbrados.

De la discusión anterior casi pareciera desprenderse entonces que el punto neurálgico en la planeación de un programa democrático de reforma agraria regional sería el de hacer comprender a todas las gentes de la región que la ejecución de una reforma agraria en ella es fundamental para su desarrollo y que debieran por tanto participar en el emprendimiento y facilitarlo. Al no ser esto posible, la única alternativa sería la de respaldar la reforma con todo el peso del poder del gobierno. Aún bajo un gobierno democrático esto podría ser posible y justificable, porque el desarrollo económico y social de un país sólo se producirá cuando toda su población participe plenamente de sus derechos ciudadanos y porque además ese desarrollo debe producirse en beneficio del conjunto de la sociedad y no sólo en provecho de un reducido número de terratenientes y de capitanes de la industria y del comercio. Pero será posible obtener la legislación necesaria para dar este paso, con parlamentos como los nuestros, dominados por los latifundistas y los grandes intereses económicos?.

Finalmente, el organismo regional de reforma agraria deberá obtener de algunos funcionarios públicos si no su cooperación, al menos sí una neutralidad discreta suya hacia el programa de reforma. En el caso de uno de los proyectos del Valle del Cauca mencionados antes se presentó p.e., la situación insólita de que dos funcionarios de la más alta jerarquía departamental y con fines obviamente políticos trataron de entorpecer recientemente las negociaciónes de adquisición de tierras por parte del INCORA de la franja de terreno por donde será construído uno de los canales de irrigación. La argumentación que utilizaron para envalentonar a los pequeños agricultores afectados la basaban en la afirmación de que el INCORA estaba pagándoles precios muy bajos por su tierra, lo cual no era cierto, pues lo hacía a niveles superiores incluso de los corrientes del mercado, y en el adicional de que muchos de ellos no podrían adquirir con los dineros recibidos parcelas adecuadas dentro de la misma región y podrían verse forzados a abandonar la actividad agropecuaria. Este tipo de obstaculización a los programas de reforma debiera, por todos los medios, ser impedido.

la reforma agraria al nivel del proyecto

* Ing. César Fuentes Barriga

I.- PREFACIO

La presente ponencia no es más que una breve síntesis de las experiencias recogidas por la Reforma Agraria Peruana y en particular por el Programa Sierra Central en su fase inicial.

Es nuestra pretensión que estas experiencias que se refieren tanto a planteamientos como a sistemas en el campo de la Programación y Administración de un Proyecto de Reforma Agraria; puedan servir en algo a los países que confrontan problemas similares en América Latina.

Para situarnos y establecer el marco en que se desarrolla el Proyecto que sirve de base para la presente ponencia, nos permitimos describir brevemente la situación del área tanto en su aspecto físico como económico y social.

El hecho de que utilicemos elementos de juicio y conceptos fruto de las experiencias de acciones concretas de la Reforma Agraria en el Perú, no quiere decir que los organismos responsables del Gobierno Peruano, asuman la responsabilidad de lo expuesto, ya que pueden figurar conceptos subjetivos y personales al respecto.

Agradecemos al Centro Interamericano de Reforma Agraria de la OEA, la oportunidad que nos brinda de poner al servicio de la causa de la Reforma Agraria de América Latina nuestra corta experiencia con el ánimo de que sean útiles, tanto nuestros errores como aciertos.

---

* Director de la ONRA en el Programa Sierra Central. Perú

II.- FUNDAMENTACION

En país regido por un sistema democrático, la decisión de iniciar un Proyecto de Reforma Agraria requiere el convencimiento de los Poderes Públicos de que esta acción es necesaria. Generalmente, todas las fuerzas de poder tienen mayor o menor influencia en las decisiones del Gobierno, razón por la que, es necesario y conveniente una justificación que no deje dudas y lleve a la aceptación, si nó de todas las fuerzas de poder vigentes, por lo menos, de su mayor parte; de ese modo, se tendrá un respaldo para el Proyecto que aseguraría su continuidad y éxito.

Si bien las mejores fuentes de información son aquellas con fundamento en la metodología y procedimientos matemáticos con datos de origen plenamente satisfactorios, en países como el nuestro, en vías de desarrollo, donde la información de detalle existente es muchas veces deficiente y hasta inexacta, puede considerarse suficiente para iniciar un Proyecto de Reforma Agraria,. La demostración en el nivel Regional o local de la validez de la información macroeconómica, generalmente siempre disponible en nuestros países refleja una economía basada en la agricultura, una injusta distribución de la renta, en especial en el sector agrícola, como consecuencia de la concentración de la propiedad en pocas manos.

Si se tratara de justificar la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, argumentándose que la formación de capitales es necesaria y constituye una de las bases para el desarrollo - en el caso de que así fuera - podría explicarse en parte el sacrificio de la clase campesina; pero en la realidad, por lo menos de nuestro país, este argumento no es válido, ya que el capital originado en estas circunstancias generalmente no se invierte con fines de desarrollo y si esta inversión se realiza, no es precisamente en la localidad en que se ha originado o en zonas convenientes para los intereses de la colectividad.

Creemos que demostrando la existencia de la gran concentración de la propiedad, la escasa capacidad de consumo de los campesinos y la vigencia de los sistemas considerados como feudales, hay elementos de juicio suficientes para justificar la necesidad de emprender un Proyecto de Reforma Agraria.

Se han mencionado aspectos económicos y sociales que es necesario demostrar, pero no hay que olvidar que existen agros factores que justifican y

son argumentos razonables para iniciar un Proyecto de Reforma Agraria. En los últimos tiempos, por acción de los Gobiernos, de algunas grandes empresas y sobre todo por el desarrollo tecnológico, los campesinos han alcanzado un cierto grado de educación; están más en contacto con los grandes centros urbanos donde los niveles de vida son por lo general elevados. Todo esto ha determinado en ellos una toma de conciencia de sus derechos como miembros de la sociedad y al mismo tiempo han desarrollado un sentimiento de frustración y agresividad frente al ordenamiento jurídico y social vigente al comprobar que, en donde prevalece el latifundio y como consecuencia un determinado marco institucional, no les es posible alcanzar una vida mejor. Esta situación ha originado que en muchas oportunidades el campesino recurra a actos ilegales y de violencia pugnando por alcanzar mayores recursos, lo que nos está indicando que en áreas donde se presentan estos hechos algo anda mal y por lo tanto algo hay que reformar.

Las fuerzas opuestas a la Reforma Agraria, esgrimen como argumentos para retardarla o evitarla, el hecho de que en nuestros países no se dispone de una información detallada que permita planear, programar y ejecutar con éxito una Reforma Agraria; y que, si ésta se realizara, traería consigo una baja en la producción y alteraciones en el orden social. Estos argumentos no los consideramos válidos, por cuanto, siendo la Reforma Agraria un proceso, el solo acto de decisión de llevarla a cabo no determina su éxito, ya que como proceso, es en función de la habilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias y todas las fases que este proceso demanda, de parte de la legislación y de los Organismos Ejecutores, como se podrá apreciar su éxito o fracaso.

Las tesis de iniciar un proceso de Reforma Agraria en base a la información macro-económica a que hemos aludido en párrafos anteriores, no invalida la necesidad de contar con información detallada para el proceso mismo y las operaciones necesarias para su ejecución.

En un Proyecto de Reforma Agraria consideramos como premisas:

Que debe iniciarse con la información existente y en base a los principios bajo los cuales se pretende crear una nueva estructura; que debe investigarse permanentemente en todos sus aspectos la realidad del área del Proyecto, así las acciones y resultados iniciales serán evaluados de modo tal que permitan reajustes en cuanto a métodos y sistemas, siempre y cuando, tal hecho no signifique alteraciones en los planteamientos principistas que como hemos dicho son fundamentos de este tipo de acciones, traducidos generalmente en

disposiciones legales.

III.- PROGRAMACION

Teniendo en cuenta lo expresado en el capítulo anterior, lo que a continuación se expone se debe entender ya como parte del proceso de Reforma Agraria iniciado.

La programación supone un proceso investigatorio, que en una primera etapa no es más que la obtención de la máxima información que se puede conseguir en sus diferentes aspectos, ya sea de orden físico, tales como información cartografía, evaluación de recursos, infra-estructura, etc.; o en el aspecto social, población, educación, salud, ingreso, etc.; en general niveles de vida, o en el marco institucional.

Con la información disponible y con los elementos de juicio determinados por las disposiciones legales al respecto, es posible llegar al planeamiento de acciones específicas, en el que debe tenerse en cuenta tres aspectos fundamentales:

A) Redistribución de la Propiedad, B) Asistencia y C) Acciones Complementarias.

A.- Redistribución de la Propiedad.- Para efectos de la afectación de la propiedad es necesario contar - como resultado de trabajos previos - con la información topográfica necesaria y la evaluación de los recursos naturales. Con los elementos anotados y de conformidad con la legislación vigente es posible llegar a la afectación de las tierras.

Para los efectos de la transferencia es fundamental determinar:

las nuevas Unidades Agrícolas
la calidad y número de los futuros adjudicatarios.

En la lotización no sólo se debe considerar la productividad actual y potencial de los recursos disponibles, sino otros factores determinados por la infra-estructura y servicios públicos existentes y su posible desarrollo.

B.- Asistencia.- Al sustituír una estructura por otra considerada más

justa, se plantea como objetivo elevar la productividad e introducir nuevos sistemas de comercialización y capitalización a através de la constitución de asociaciones y cooperativas que permitan trabajar en una economía de escala e incidir vigorosamente en el desarrollo social de la nueva clase resultante. Para el logro de estos objetivos es menester no sólo considerar al campesino en su condición de productor agrícola sino en toda su magnitud de ser humano, de allí que la asistencia no puede ser planteada como un simple servicio agrícola y de crédito, sino como una asistencia integral pendiente al desarrollo de la comunidad y por lo tanto del hombre, lo que supone una integración de la extensión agrícola y del crédito como parte de un servicio de asistencia con fines de desarrollo de la comunidad rural.

Un cambio de estructuras implica variación de las relaciones entre los hombres. Las relaciones entre personas dependen de la concepción que ellas tengan de la sociedad y de su madurez para realizar esta concepción. Por lo tanto si se quiere variar la estructura, es necesario difundir una concepción adecuada de la sociedad, y ayudar a sus miembros a que maduren lo necesario para que conciban esta nueva estructura.

Los cambios de concepción y la madurez humana y técnica que se requiere para un trabajo de Reforma Agraria, si son dejados al juego de las circunstancias, pierden eficacia y oportunidad; es por esto necesario integrar este proceso mediante una asistencia adecuada y un plan especial de Educación que comprenda los cambios a lograr, como objetivos, y los ritmos para encuadrar la oportunidad de cada etapa.

C.- Acciones Complementarias.- Entendiéndose la Reforma Agraria como medio y parte del desarrollo económico, social y político de un área, región o país, hay que tener presente que no es un proceso aislado, por lo que es imprescindible considerar a todos los demás sectores de la economía y consecuentemente a las Instituciones Estatales o Privadas vinculadas al área del Proyecto con el fin de coordinar y dinamizar su influencia para el desarrollo de la zona.

Si la legislación lo permite, es conveniente, incluso, llegar a la dirección central por los organismos ejecutores de la Reforma Agraria. Estas acciones complementarias deben ser conducidas de modo tal que se integren dentro de un plan de desarrollo de la región o área del Proyecto.

Cualquier plan de desarrollo que prescinda del hombre como sujeto y

objetivo, no será tal; de ahí que la educación juega un rol de primerísima importancia, por lo que es necesario considerar:

La capacitación y afirmación de los dirigentes de los grupos humanos que serán afectados;

Disponer a la comunidad rural para que, en colaboración con sus dirigentes, se integre como un factor positivo en el proceso de desarrollo.

Motivar a las poblaciones urbanas para que comprendan el proceso de Reforma Agraria y su importancia y se integren en otras tareas concurrentes al desarrollo;

La educación de los niños, dándoles desde el comienzo de su formación una orientación que los conduzca a comprender este proceso e integrarse en la estructura resultante.

IV.- ORGANIZACION

La organización debe responder necesariamente a los requerimientos de la programación y adecuarse a sus particularidades.

Las dependencias de un Proyecto de Reforma Agraria, cuya responsabilidad básica está relacionada con la redistribución de la propiedad, deben ser centralizadas y ubicadas en la localidad donde funciona la Dirección, en razón de que los trabajos que tienen que cumplir no son permanentes en una determinada área, tales como los levantamientos topográficos, la evaluación de los recursos, trámites legales y cualquier acción conducente al mismo fin; igualmente las de planeamiento y relaciones públicas e informaciones. Además toda decisión con respecto a la redistribución de la propiedad es responsabilidad, casi siempre, de los organismos superiores.

En cuanto se refiere a la asistencia, creemos que ésta debe ser descentralizada al máximo, y tener como meta que las decisiones sean tomadas al nivel local, lo que supone una organización que tenga su base en la propia Comunidad Rural. La asistencia debe ser localizada, permanente y residente.

Los equipos de técnicos en asistencia deben ser polivalentes; muy

completos en el nivel central del Proyecto, completos en un segundo escalón y los imprescindibles en la Base o Comunidad Rural, de modo que permitan siempre cubrir las necesidades de ésta, en primera instancia con el apoyo del segundo escalón y por último, con el asesoramiento del equipo de nivel Central del Proyecto.

Los criterios planteados para una organización de esta naturaleza deben ser interrogados bajo la dependencia de una Dirección que debe contar con la mayor autonomía posible, limitada sólo por disposiciones legales y por su capacidad para asumir responsabilidades.

Aparte de los elementos mencionados anteriormente, considerénse como fundamentales en la organización del Proyecto, los servicios: Administrativos, Relaciones Públicas, Educación, Asuntos Legales y un Equipo de Planeamiento y Evaluación.

V.- LA REDISTRIBUCION DE LA PROPIEDAD COMO UN MEDIO PARA LA CONSTITUCION DE CAPITALES

La Reforma Agraria ha sido considerada hasta hoy, desde el punto de vista económico, entre otros, como un proceso tendiente a lograr una mejor distribución de la renta y por lo tanto, a incrementar directamente los ingresos del campesino, con la consiguiente ampliación del mercado interno, y la inversión en el área de los ingresos provenientes de la producción.

En la Sierra Central existe una gran escasez de tierras en relación con la población campesina, la que casi en su totalidad se encuentra socialmente integrada en grupos comunitarios en posesión o propiedad de tierras.

La redistribución de las tierras afectadas se hará en base a unidades de explotación, que se adjudicarán en su mayor parte a comunidades de indígenas (Ley 15037) de acuerdo a su calificación. Como estas comunidades son numerosas y están constituídas por un número elevado de miembros, se calcula que el incremento del ingreso para el campesino no será significativo.

Por esta circunstancia, con un criterio aprobado en principio y que el Proyecto Sierra Central considera seriamente, se procurará que un porcentaje de las utilidades que generen las tierras transferidas constituya un aporte a un

fondo de financiación para fines de desarrollo de las comunidades participantes, lo que significa orientar la inversión del ahorro hacia otras actividades con fines de desarrollo. Dicho fondo constituiría la base para el establecimiento de un Banco Comunal a que se refiere la Ley 15037.

Las comunidades asociadas serían propietarias del fondo, en cuya administración participarían los organismos encargados del desarrollo y las propias comunidades.

Para lograr el fin propuesto se usarían en forma combinada dos sistemas: el convencimiento y la condición de participación en el fondo para ser adjudicatario.

Así se lograría un incremento mayor en los ingresos de la totalidad o de la mayor parte de la población, como fruto de las inversiones realizadas en sectores distintos a la agricultura. De este modo, indirectamente, se incrementaría el ingreso de las Comunidades Rurales y se crearía nuevas fuentes de trabajo ajenas al sector agropecuario, lo que supondría una mayor capacidad en dicho sector para elevar la renta individual como consecuencia del traslado de mano de obra a otros campos.

Teniendo en cuenta la necesidad urgente de capitales en países en vías de desarrollo, consideramos que el planteamiento expuesto es susceptible de ser aplicado en áreas de condiciones similares y aún diferentes.

En cuanto a la metodología para el logro del objetivo planteado, ésta podría variar, pero siempre teniendo presente que las adjudicaciones de tierras estén relacionadas directamente con organizaciones comunitarias o cooperativas y similares; y preferentemente, que la renta proveniente de las tierras adjudicadas sólo constituya un complemento a los ingresos actuales del campesino.

VI.- PROYECTO SIERRA CENTRAL

Antecedentes:

Los departamentos de Junín y Pasco constituyen una unidad desde el punto de vista geográfico, económico y social; poseen además zonas ecológicas comunes.

A partir del año 1959 y como consecuencia del injusto régimen de tenencia de tierras en la zona, se generalizan las "invasiones", ocupando los campesinos grandes extensiones de tierra, lo que determinó, en algunos casos, la liquidación de empresas ganaderas. Como resultado de estas "invasiones" se produjeron la quiebra del ordenamiento jurídico y la perturbación del orden público, lo que decidió a las Autoridades Políticas a tomar medidas de fuerza (desalojos) que lamentablemente causaron la muerte de muchos campesinos y la invalidez parcial y total de otros, hechos que precipitaron en algunos casos la ocupación de más tierras.

En 1962, el Gobierno dispuso que el entonces Instituto de Reforma Agraria y Colonización, nombrase una comisión de Funcionarios con el objeto de pacificar la zona. Esta circunstancia fué aprovechada por dicha comisión para realizar un estudio de reconocimiento en las principales comunidades y haciendas representativas del área. El análisis de la información obtenida puso en evidencia, una vez más, la imperiosa necesidad de iniciar acciones de Reforma Agraria como única vía de solución a los problemas antes mencionados.

El 28 de Julio de 1963 vuelven los campesinos a ocupar tierras después de un año de relativa tranquilidad. A los doce días de haber asumido el Poder el actual Régimen, se dió el Decreto Supremo No. 11 por el que se declara de necesidad y utilidad pública aproximadamente 78.000 hectáreas, con el fín de adjudicarlas a las Comunidades de Indígenas. Para el cumplimiento de lo dispuesto en dicho Decreto, el Instituto instaló una Oficina, en la Sierra Central.

Teniendo en consideración las causas profundas del malestar social de la zona (entre otras: la injusta distribución de la propiedad de la tierra, la existencia de sistemas considerados como feudales y la de predios deficientemente trabajados o abandonados), la Oficina Nacional de Reforma Agraria dispuso en Octubre de 1963 la creación de la Dirección Regional para los Departamentos de Pasco y Junín, con sede en la ciudad de Tarma.

Desde esa fecha se iniciaron los levantamientos tropográficos, la obtención de información cartográfica, la evaluación de recursos naturales, la investigación social de la zona y la procuraduría a favor de los campesinos y comunidades que tenían problemas legales referentes a derechos de propiedad y posesión de tierras.

En su iniciación, el Proyecto Sierra Central estuvo limitado por la dis-

ponibilidad de recursos humanos y económicos. Recien con la aprobación del Presupuesto Funcional de la República en Marzo del presente año, la Dirección Regional inicia sus actividades propiamente como tal.

Cabe mencionar, como un hecho importante, que la Oficina Nacional de Reforma y Promoción Agraria adquirió en marzo último el latifundio "Algolán" de una extensión de 309.000 Has. con el fin de iniciar acciones de Reforma Agraria, adquisición realizada conforme al contenido del Proyecto de Ley de Reforma Agraria presentado al Parlamento por el Ejecutivo. En la actualidad la ONRA organismo creado por la Ley Nº 15037 de Reforma Agraria tiene preparado el Proyecto de distribución y adjudicación de las tierras del latifundio en referencia a las Comunidades de la zona.

El Art. 50 de la Ley de Reforma Agraria, promulgada en Mayo de 1964, establece que la ejecución de la Reforma Agraria se lleve a cabo por zonas; el Proyecto de Sierra Central ha presentado a la Dirección General de la ONRA, un informe en que solicita y fundamenta su aplicación para la zona (Pasco y Junín).

El Proyecto ha establecido, hasta la fecha, una organización que cuenta con: una Central Zonal, 5 Centros de Reforma Agraria, 37 Unidades Básicas de Existencia y 1 Centro de Capacitación Campesina.

2.- Ubicación y características de la Zona del Proyecto.

A.- Ubicación geográfica:

El Proyecto Sierra Central, comprende la totalidad de los Departamentos de Pasco y Junín y pequeñas áreas adyacentes en los Departamentos de Huánico, Lima y Huancavelica.

B.- Fisiografía:

Fisiográficamente puede dividirse en:

La meseta o altiplanicie, cuyas características principales son: terrenos planos o de pendientes suaves (pampa) con una altitud comprendida entre los 4.000 y 4.400 ms. sobre el n/m.

Terrenos quebrados situados en las cuencas en los ríos Huallaga,

Mantaro, Paucartambo y Chanchamayo, que presentan, en su generalidad, pendientes pronunciadas, con algunas zonas relativamente planas en las cimas y en las partes bajas y con altitudes comprendidas entre los 2.500 y 3.800 ms. sobre n/m.

Terrenos de ceja de selva, constituídos por quebradas y valles situados en las cuencas de los ríos Satipo, Perené, Paucartambo, Chanchamayo, Huancabamba, Palcazú y Pachitea, con altitudes comprendidas entre los 2.500 y 800 ms. sobre el nivel del mar; en la parte baja de las quebradas y valles existen formaciones relativamente planas, presentándose también terrenos de terrazas bajas y altas, laderas y cimas.

Terrenos de selva baja, constituídas por terrenos de pendientes suaves, de formaciones aluviales e hidromórficas; con alturas menores de 800 ms. sobre el nivel del mar.

Terrenos de cordillera, con altitud superior a 4.500 ms. sobre n/m.

C.- Ecología - Clima - Hidrología.

Pocas regiones del mundo contienen tal variedad y tales extremos de clima en una extensión relativamente pequeña; en gran medida este complejo es el resultado de la quebrada topografía con fuertes variantes en elevación. Joseph A. Tossi ha dividido la zona de la Sierra Central en las siguientes subregiones para una mejor unificación de zonas con características ecológicas y físicas comunes:

- Terrenos muy frígidos andinos, situados entre los 5.000 y 6.000 mts. de altitud, con temperaturas anuales inferiores a 0° C.

- Punas páramos, situados entre los 4.000 y 5.000 mts. de altitud con temperaturas de medias anuales variables desde 0°C. hasta un máximo de 6°C.

- Cuencas y valles altos húmedos de los andes, situados entre los 3.200 y 4.200 mts. de altitud y con temperaturas medias que varían de 6°C. a 12°C.

- Vertientes y valles andinos de mediana altura, sub-húmedos y semi-áridos, situados entre los 2.100 y 3.350 mts. de altitud con temperaturas medias que varían entre los 12° y 18°C.

- Vertientes y valles bajos andinos, sub-húmedos y semi-áridos situados entre los 500 y 2.300 mts. de altitud y con temperaturas medias anuales que varían de 18°C. a más de 24°C.

- La precipitación anual varía entre los 500 y 1.000 mm. en la Sierra y de 1.000 a 3.000 mm. en la Ceja de Selva y Selva.

En la Sierra, el período de lluvias está distribuído entre los meses de noviembre y abril. En la Selva y Ceja de Selva el período de lluvias es mayor y está comprendido entre los meses de octubre y mayo. Las lluvias más intensas se presentan de enero a marzo en la Sierra y de diciembre a abril en la Selva y Ceja de Selva. La distribución de las lluvias durante el año permite el mantenimiento de vegetación espontánea en ambas regiones, así como el aprovechamiento de pastos naturales y el cultivo de plantas de climas tropicales, templados y fríos. El riego no es por eso indispensable en la zona, por lo menos para el tipo de cultivos asimilables al régimen de "secano".

El período de crecimiento de las plantas cultivadas, se reduce al de la época en que las precipitaciones son regulares o sea a los meses de enero a marzo. Los pastos naturales son afectados por el régimen de lluvias; su crecimiento está limitado a la época de mayores precipitaciones, es así que a partir de junio éstos se tornan amarillentos y leñosos y como consecuencia, disminuye la capacidad forrajera de los campos.

En la hidrografía de la zona, tienen importancia los ríos Mantaro, Paucartambo, Chanchamayo y Huallaga, y sus afluentes, así como algunos lagos y lagunas, como los de Junín y Punrún ya que son susceptibles de ser aprovechados para el riego y energía. En la región de la Selva, los ríos Ene,Perená, Tambo y Pachitea, sirven como vías de comunicación.

D.- Aspectos Económicos - Sociales

El área del Proyecto está unida a la Capital de la República por la Carretera Central Lima-Oroya-Cerro de Pasco; la de Lima-Canta-Cerro de Pasco y el ferrocarril Lima-Oroya-Huancayo, Oroya-Cerro de Pasco. Dentro de la zona hay otras vías principales tales como: Oroya - Tarma - Oxapampa y Oroya - Huancayo - Cerro de Pasco - Huariaca. Las demás provincias y la mayoría de los distritos tienen acceso a estas vías principales por caminos vecinales, en su mayoría carreteras de tercer orden; existen aún algunos distritos que sólo tienen acceso por caminos de herradura. Las carreteras

principales son transitables durante todo el año, salvo en oportunidades en que el exceso de lluvias determina su interrupción temporal; las vías vecinales en su mayoría son intransitables en los meses de lluvia y su conservación es deficiente.

Las principales ciudades que constituyen centros de influencia y gravitación para la zona son: Cerro de Pasco, Huancayo, Jauja, La Oroya, Tarma, La Merced y Oxapampa. En estas localidades se realizan las principales transacciones comerciales y se encuentran los servicios más importantes de educación, salud, crédito, etc.

Las actividades económicas básicas de la zona son: la ganadería, agricultura y minería, y en menor escala la artesanía y la industria. Se puede afirmar que el 65% de la población de los Departamentos de Pasco y Junín se dedican únicamente a actividades Agropecuarias.

La Sierra Central y en especial los departamentos de Pasco y Junín son abastecedores de la ciudad de Lima, en porcentajes muy apreciables, de los principales productos de primera necesidad; así por ejemplo, el valle de Tarma, abastece en un 30% las necesidades de hortalizas y de otros productos tales como: carne, papas y frutas en volumen apreciable.

La cercanía de los centros de producción al gran mercado que constituye Lima, ofrece singulares características, para desarrollar la producción en base a un mercado relativamente seguro, agregando a esto que los costos de producción son menores que los de otras regiones abastecedoras de Lima.

La mayoría de los campesinos viven agrupados en las llamadas "Comunidades de Indígenas", por lo que creemos necesario ocuparnos de ellas, por cuanto al hacerlo así, estamos tratando del campesino de la región.

En la zona que nos ocupa existen 308 Comunidades de Indígenas, de las cuales 42 corresponden a Pasco y las 266 restantes a Junín.

El término "Comunidades de Indígenas" se aplica a las comunidades que legalmente han sido reconocidas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas; la Constitución del Estado les confiere existencia legal y para el ejercicio de los derechos que como persona jurídica les corresponde, se establece en el Código Civil su inscripción en el Registro Oficial de Comunidades. Su reconocimiento e inscripción oficial se otorga por Resolución Suprema

e importa solo la Personería Jurídica o sea que la Comunidad puede ser sujeto de derechos de propiedad sobre tierras. Obtenido el reconocimiento, la Comunidad es autorizada para elegir los miembros de su junta directiva, encargados de la organización y administración de la Comunidad, y al personero Legal que la representa con todos los poderes y facultades inherentes al mandato y que norma el Código de Procedimientos Civiles.

La organización comunitaria se rige, primordialmente, por las reglas de costumbre y tradición; de otro lado, regula su vida institucional de acuerdo a las disposiciones legales que establecen para las Comunidades Indígenas, un régimen de excepción, de modo particular, el Estatuto de Comunidades Indígenas, que sin alterar las normas tradicionales y reglas consuetudinarias, es pauta para dicha organización comunitaria.

La Comunidad no constituye una empresa económica, es más bien un grupo social fuertemente integrado asentado en un territorio de propiedad o posesión común. El uso o posesión de las tierras agrícolas por lo general en las comunidades, es individual, llegando en muchos casos dicha posesión a funcionar con las características del derecho de propiedad pleno; no sucede lo mismo con las tierras de pastos naturales, en cuanto al usufructo y posesión, que en la mayoría de los casos es comunal, existiendo una serie de modalidades y sistemas de uso, tales como: el pago a la Comunidad de una tasa de pastoreo por unidad animal o de superficie, el uso libre e indiscriminado, el uso a cambio de prestación de servicios personales a la Comunidad (faenas). Todos estos sistemas y modalidades no son precisamente los más aconsejables para una explotación racional de pastos naturales, agregándose a esto la sobre-capitalización ganadera de los mismos a consecuencia de su escasez.

La escasez de tierras en las Comunidades, sumada a otras causas tales como: prácticas agrícolas, que por lo general son carentes de elementales nociones sobre técnica agrícola moderna; escasez de recursos económicos para inversiones que aseguren mejores cosechas y la capitalización y mejoras de la tierra; deficiencia o carencia de servicios del Estado, en diversos campos como asistencia técnica, crediticia, educacional, salubridad, etc., han determinado que los índices actuales de producción sean relativamente bajos y por consiguiente bajos los niveles de vida, situación que se puede considerar como el denominador común de la mayoría de las comunidades.

Por otro lado, hay que reconocer que la Comunidad, pese a todos los factores adversos mencionados, ha logrado un desarrollo superior al de otros

grupos no constituídos en comunidades. Esto se puede apreciar en su integración como grupo social y en el desarrollo cívico demostrado en la concepción y funcionamiento de Gobiernos locales, en la realización de obras públicas y en la creación y mantenimiento de servicios indispensables para la Comunidad, sustituyendo en muchos casos las obligaciones del Estado.

Población.- La población es de 659.600 habitantes, de los cuales, 521.200 pertenecen al Departamento de Junín y 138.400 al Departamento de Pasco.

La población rural alcanza a 353.800 habitantes que representa el 53.6% del total.

La población asentada en las Comunidades es de 264.500 habitantes, que representa el 74.8% de la población rural y el 40.1% de la población total.

El número de familias campesinas es de 66.000, lo que representa 5.4 miembros por familia.

Como el mayor porcentaje del campesinado vive en las Comunidades donde la escasez de tierras y de medios es evidente, muchos de sus miembros emigran a los centros mineros más cercanos con el fin de procurarse medios de vida. Esta emigración no es definitiva ya que diversos factores inciden en su retorno, gravitando de nuevo en una economía de por sí paupérrima. Sabido es que la vida útil del hombre que trabaja en las minas se reduce sensiblemente, no sólo por el esfuerzo al que está obligado a desarrollar si no también por las enfermedades de orden ocupacional que casi siempre contrae. Esto hace que el empresario después de cierto tiempo, prescinda de sus servicios, obligándolo a regresar a su lugar de procedencia.

El avance de la técnica en el campo de la industria, permite el empleo de la maquinaria con rendimientos cada vez mayores, lo que determina una constante reducción de mano de obra que no puede ser absorbida por otras industrias o empresas de la zona.

La paralización de muchas empresas mineras en estos últimos años por la falta de demanda de los minerales extraídos, es otro de los factores que inciden en la poca oportunidad para el empleo, restando las posibilidades del hombre del campo para salir de su Comunidad en busca de medios.

3.- Distribución de la Propiedad de la Tierra.

Sierra.-

Grandes latifundios	1'665.700 Has.	
Comunidades y pequeñas propiedades	1'121.99 "	2'787.600 Has.

Selva.-

Gran propiedad	609,100 Has.	
Pequeña propiedad	305,500 "	
Tierra del Estado (Incultas)	3'004.800 "	3'919.400 Has.
		6'707.000 Has.

RESUMEN

Gran propiedad	2'274.800 Has.
Comunidades, pequeñas propiedades	1'427.400 "
Tierras incultas del Estado.	3'004.800 "
	6'707.000 "

Como se puede ver de las cifras que anteceden, existe una gran concentración de la propiedad de la tierra, a tal extremo que en el área de Sierra, seis propietarios detentan la propiedad de 1'176,17 Has.

Estos seis propietarios son los siguientes:

1.- Cerro de Pasco Corporatión	334.483 Has.
2.- "Algolán" S.A.	309.092 "
3.- Soc. Ganadera del Centro	202.180 "
4.- Testamentaria "San Carlos"S.A.	120.517 "
5.- Juan F. Raffo y Sra.	106.625 "
6.- Manuel del Piélago	103.274 "
	1'176.171 "

Lo que significa que seis personas entre jurídicas y naturales, tienen

en propiedad exactamente el 42.2% del área de Sierra de los Departamentos de Pasco y Junín. Como contraparte tenemos que el 40.2% de las tierras de Sierra son propiedades de aproximadamente 62.300 familias de campesinos agrupados en comunidades y pequeños propietarios; correspondiéndole el 17.6% a otros 26 propietarios. Es decir que el 59.8% de área de Sierra de estos departamentos está en poder de 32 personas.

Minifundio.- Se puede considerar como una relación casi axiomática el hecho de que en zonas donde se presenta una gran concentración de la propiedad de la tierra, aparece al lado el minifundio, es decir la propiedad extremadamente fraccionada. Este es el caso de la Sierra Central, aunque con características muy particulares que hacen de las peculiaridades de la Comunidad de Indígenas. El saldo de tierras de Pasco y Junín, que no está en poder de los 32 propietarios que se mencionan en el acápite anterior, pertenece en su mayor parte a Comunidades de Indígenas. Se ha dicho al tratar de éstas, que las tierras agrícolas son de posesión y usufructo individual con características que aparecen como el ejercicio del derecho de propiedad sobre las parcelas que ocupan los comuneros, es así que estas son objeto de herencia y de transacciones comerciales, hechos que tienen vigencia en la actualidad, pese a contravenir disposiciones legales.

Esta situación, sumada a la escasez de tierras en las comunidades, en relación al número de comuneros dedicados a trabajos agrícolas y al acentuado sentido de igualitarismo con respecto a los hijos para efectos de la herencia, ha hecho que en los principales valles agrícolas de la región el parvifundio llegue a extremos inauditos, a tal punto que se cuentan por miles los propietarios de 1/4 hectárea a 1/5 hectárea y hasta de uno a dos surcos, lo cual, como es de suponer, incide en el deficiente desarrollo de las empresas agrícolas y de la agricultura en general. Además tiene otro grave defecto y es el que los campesinos que han salido a las ciudades a trabajar en otros sectores de la economía, quedan siempre ligados a la tierra por la propiedad o posesión, lo que significa que muchas tierras queden abandonadas o surjan sistemas de usufructo inconvenientes por el sinnúmero de modalidades de contratación que realizan los propietarios de tierras que no las trabajan con los campesinos residentes en el campo.

Un simple cálculo numérico nos dará una idea de la magnitud de este problema: la parte baja del valle del Mantaro, comprendida entre los 3.200 y 3.400 mts. sobre el nivel del mar, tiene un área de 39.400 Hs. de tierras de cultivo; en esta área no existen grandes propiedades, pero la mediana propiedad

y las áreas urbanas alcanzan aproximadamente 12.000 Has. En las restantes 27.400 Has. están asentadas 66 Comunidades de Indígenas, con un total de 15.800 familias, todas ellas propietarias en una u otra forma. Una simple división nos dá 1.7 Has. por familia, cifra que de por sí es baja, considerada como promedio, y que supone la existencia de propiedades con áreas muy inferiores. En igual o similar magnitud se presenta este problema en otros valles agrícolas de la región, tales como: Tarma, Chaupihuaranga y otros de menos importancia.

4.- Organización

Para cumplir con los objetivos de la Reforma Agraria, las disposiciones de la Ley Nº 15037 y las metas establecidas, el Proyecto Sierra Central ha estructurado y establecido una organización capaz de programar y ejecutar cada uno de los aspectos que supone un proceso de esta naturaleza y es la siguiente:

Una Oficina Central constituída por una Dirección, Departamentos especializados, Centros de Reforma Agraria, Unidades Básicas de Asistencia y Centros de Capacitación Campesina.

La Dirección, es responsable ante la Dirección General de la Oficina Nacional de Reforma Agraria y cumple las siguientes funciones:

- Ejerce la representación de la ONRA en el área del Proyecto.

- Vela por el cumplimiento de las disposiciones legales sobre Reforma Agraria, de las decisiones de la ONRA y de sus propias disposiciones.

- Dirige la marcha de las actividades del Proyecto e informa periódicamente sobre el desarrollo de las mismas a la Dirección General de la ONRA.

- Evalúa, selecciona y propone a la Dirección General las Comunidades, Cooperativas e individuos para la adjudicación de tierras. Determina y propone a la Dirección General las superficies expropiadas de los predios rústicos afectados, de conformidad con la Ley Nº 15037.

- Autoriza gastos e inversiones hasta por los montos señalados en las disposiciones administrativas vigentes.

- Suscribe contratos a nombre de la ONRA para la prestación de servicios y ejecución de obras (parcelaciones, linderos y otros).

- Propone a la Dirección General de la ONRA, el nombramiento, promoción y remoción del personal técnico y administrativo y tiene la facultad de nombrar y remover al personal de obreros.

- Selecciona y propone a la Dirección General de la ONRA, a funcionarios para uso de becas.

- Prepara el Programa, Presupuesto y Memoria Anual.

- Las demás que fije el Reglamento de la ONRA.

- Formula sus decisiones en base a la información de las dependencias respectivas.

La dirección está integrada por un Director, un Sub-Director, un Adjunto y el personal auxiliar necesario.

La Oficina Central del Proyecto está constituída por los departamentos de Informaciones, Administración, Legal, Ingeniería, Evaluación de Recursos Naturales y Valorización, Asistencia, Economía, Educación y Administración Temporal de Haciendas. Los Departamentos actúan de conformidad con la política de Reforma Agraria de la ONRA y las directivas impartidas por la Dirección. Además tiene como función general y a nivel del Proyecto, orientar y dirigir los trabajos que se realicen según el caso, asesorando a los Centros de Reforma Agraria a través de la Dirección.

Cada Departamento informa periódicamente a la Dirección sobre el desarrollo de sus actividades, incluyendo las sugerencias que a su juicio, deben aplicarse para la mejor marcha del Proyecto.

Departamento de Informaciones.- Cumple con las siguientes funciones:

Planeamiento.- Organización del pensamiento dirigido a determinado tema público, medios, método y objetivos para el buen desarrollo de la comunicación.

Investigación.- Recolección y búsqueda de información básica, como

fuente de producción de comunicaciones.

Producción.- Los trabajos de comunicación editados por el personal y equipo del Departamento. Por su forma de emisión se clasifican en producción oral, impresa y audovisual.

Distribución.- Determinación de los medios y facilidades de cómo hacer llegar los diferentes tipos de comunicación al campesino y sectores interesados.

Evaluación.- Aplicación de los principios de comprobación para medir los resultados de las acciones comunicativas, en relación a los objetivos fijados previamente.

Adiestramiento.- Programación de estudios y prácticas necesarias para la buena conducción y utilización de la comunicación, participando tanto el personal técnico del Departamento como los profesionales que actúan como agentes de cambio.

Departamento de Administración.- El Departamento de Administración con sus Secciones de Contabilidad, Personal y Patrimonial, cumple las siguientes funciones:

- Formula las bases, pautas, normas, procedimientos, formas, registros, instrucciones y resoluciones que sean necesarias para asegurar la buena marcha administrativa del Proyecto, de conformidad con las directivas impartidas por la Dirección.

- Organiza y lleva la contabilidad del Proyecto y presenta Balances de Comprobación mensual.

- Lleva el Registro y Estadística de todo el personal, incluso datos sobre nombramientos, promoción, remoción, sueldos, asignaciones, viáticos, calificaciones, Becas, Licencias, Salud, etc.

- Proporciona a todas las demás dependencias, los servicios administrativos, medios materiales, enseres y todo lo necesario para el buen funcionamiento de las mismas.

- Visa los pedidos de compra de acuerdo al Reglamento de la ONRA.

- Visa de las planillas, facturas, etc., para su aprobación por la Dirección.

- Es responsable de los servicios de conservación y mantenimiento de vehículos, equipos, oficinas, etc.

Departamento Legal.- Tiene por funciones las siguientes:

- Procuraduría a los campesinos, la que se realiza a dos niveles, el de la Comunidad y el del pequeño agricultor.

- Asesora a la Dirección, en los asuntos legales, así como los diferentes departamentos, Centros de Reforma Agraria y Unidades Básicas de Asistencia.

- Asesoramiento legal para transferencia de tierras y para las adjudicaciones de las mismas a los campesinos, de conformidad con lo que sobre el particular dispone la Ley de Reforma Agraria.

- Investiga constantemente la Ley de Reforma Agraria y demás normas legales afines con el objeto de proponer las modificaciones en las mismas, que las hagan más eficaces en la zona de aplicación.

- Tramita las solicitudes, recursos y demandas de intervención del Proyecto en el campo de la aplicación autorizado por la Ley, así como todas aquellas que directa o indirectamente se relacionen con la Reforma Agraria.

Departamento de Ingeniería.- Este Departamento está constituído por tres secciones: Topografía, Construcciones Rurales y Cartografía y Dibujo, que cumplen las siguientes funciones:

- Sección de Topografía: se ocupa del planeamiento, ejecución y control de los trabajos necesarios para el levantamiento de las zonas de las que no se posea información o cuando ésta sea deficiente; y efectúa la linderación correspondiente.

- Sección de Construcciones: la planificación de las obras necesarias para el fomento de las Comunidades, tanto por cuenta de las mismas, como del Proyecto; diseño cálculo, presupuesto y construcción de las

obras programadas; efectúa tambien las valorizaciones de edificios e instalaciones fijas o movibles en tierras afectadas por la Reforma Agraria.

- Sección de Cartografía y Dibujo: ejecuta los planos y mapas requeridos, ya sea por restitución aerofotogramétrica, ya por los levantamientos llevados a cabo por el personal topográfico.

Función permanente de este Departamento es la de procurar toda información básica cartográfica de la zona del Proyecto.

Departamento de evaluación de Recursos Naturales y Valorizaciones.

Tiene las siguientes funciones:

- Evalúa los recursos naturales de la zona.

- Evalúa la tierra, en función de las metodologías establecidas.

- Valoriza las áreas de los fundos afectados por la Ley.

Departamento de Asistencia.- Este Departamento realiza las siguientes funciones:

- Planifica el asentamiento de los adjudicatarios y los programas específicos de desarrollo agropecuario en coordinación con los demas Departamentos.

- Asesora a los Centros de Reforma Agraria y a las Unidades Básicas de Asistencia, en cuanto se refiere a: Agricultura, Ganadería, Cooperativas, Servicio Social y, en general, al desarrollo de la Comunidad.

- Asesora los trabajos de planeamiento de los Centros de Reforma Agraria y Unidades Básicas de Asistencia, en lo que se refiere a inversiones, crédito, etc.

- Coordina con los Departamentos de Informaciones y Educación, el Trabajo de los Centros de Reforma Agraria y Unidades Básicas de Asistencia, en lo que se refiere a ese campo.

- Asiste y colabora con el Departamento Legal y de Economía, cuando éstos desarrollan actividades vinculadas directamente al campesino.

- Presta apoyo, en todo aspecto, a los Centros de Reforma Agraria y Unidades Básicas de Asistencia.

- Coordina con las Instituciones ajenas, administrativamente, a la Reforma Agraria, pero que tienen vinculaciones con las áreas de jurisdicción del Proyecto.

Departamento de Economía.* Realiza las siguientes funciones:

- Analiza la factibilidad económica de los planes y programas a realizar y presenta las alternativas posibles para decisión de la Dirección.

- Investiga permanentemente la situación económica de las Comunidades Rurales.

- Investiga la comercialización de los productos agropecuarios de la región y proyecta su mejoramiento.

- Investigación Básica de la economía de la zona con fines de planeamiento del desarrollo.

- Asesora a los Centros de Reforma Agraria y Unidades Básicas, en el planeamiento de cooperativas y otorgamiento del Crédito Agrícola.

Departamento de Administración Temporal de Haciendas.

En todos aquellos fundos en que la afectación con fines de Reforma Agraria alcanza, además de la tierra, las instalaciones, ganado y otros inventarios, se establece una Administración Temporal que dure el tiempo necesario, entre tanto se realicen las transferencias de estos recursos a sus adjudicatarios definitivos, con el fin de mantener los niveles de producción.

Cuando el Proyecto se reserva tierras y ganado para el establecimien-

* Fue considerado inicialmente como una Sección del Departamento de Asistencia, funciona en la actualidad como Departamento, categoria que asumirá oficialmente a partir del próximo año.

to de Centros de Reproducción (Planteles o granjas de los Centros de Capacitación Campesina) que sirvan para el mejoramiento de la ganadería de las comunidades y campesinos, también serán administrados por este Departamento.

* Departamento de Educación.-

Por la naturaleza de sus funciones tiene a su cargo:

- Los centros de Capacitación Campesina, para formación de líderes.
- Investigación, Planeamiento y Evaluación de la Educación de la zona.
- La creación, obtención y confección de material didáctico (para centros de Capacitación Campesina, otras dependencias del Proyecto y organismos propios de la Comunidad).
- Organiza ciclos de capacitación para funcionarios y empleados técnicos y administrativos de acuerdo con las disposiciones de la Dirección.
- Los programas especiales (de conformidad a la evaluación del Proyecto y a la planificación del desarrollo zonal).
- Cursillos para las comunidades, escuelas primarias, colegios secundarios, formación técnica, formación y perfeccionamiento de maestros etc.

Todas estas funciones se ubican como servicios directos en tres dimensiones: a) servicio a la Comunidad y a la región para su desarrollo integral; y b) servicio a la Comunidad y a la región para su desarrollo integral; y c) servicio a la Educación Nacional.

Centro de Reforma Agraria.-

Los Centros de Reforma Agraria constituyen el segundo escalón en la organización del Proyecto y dependen directamente de la Dirección Regional. Sus fines son básicamente de asistencia y tienen como funciones las siguientes:

* Considerado inicialmente como un Centro de Capacitación Campesina, funciona actualmente como Departamento, categoría que asumirá oficialmente a partir del próximo año.

- De planeamiento - con las Unidades Básicas de Asistencia:

  El desarrollo agrícola y ganadero de las nuevas Unidades Agropecuarias, así como de la infraestructura y otras obras de ingeniería agrícola;

  La constitución de Cooperativas, Asociaciones, etc.;

  El Servicio de Asistencia Social; y

  Los Créditos de la Reforma Agraria.

- De Asesoramiento - a las Unidades Básicas de Asistencia: A los campesinos de sus respectivas jurisdicciones, en todo lo relacionado con su asentamiento y desarrollo.

- De supervisión y Dirección de las Unidades Básicas de Asistencia.

- De Coordinación - con los Departamentos de la Oficina Central en los trabajos que realicen y que se relacionen con el área del Centro.

- Con otras Instituciones de la zona.

Unidades Básicas de Asistencia.-

Las Unidades Básicas de Asistencia dependen de los Centros de Reforma Agraria. Son los núcleos fundamentales del Programa de Asistencia. Están directamente vinculadas al campesino y encargadas del Programa de Desarrollo de la Comunidad.

Las Unidades Básicas de Asistencia tienen funciones de planeamiento, asesoramiento y coordinación al nivel de la Comunidad Rural, divulgando igualmente principios cooperativistas, organizando y asesorando la formación y funcionamiento de Cooperativas.

Los Técnicos de estas Unidades viven en las comunidades con el fin de estar en contacto permanente con ellas, de modo que la asistencia prestada no sea de tipo ambulatorio, siempre de dudosos resultados.

Con el objeto de asesorar a la Dirección en sus decisiones, funcio-

nan los siguientes organismos:

- Equipo de Planeamiento, integrado por el Director, Jefes de Departamento y otros funcionarios especializados.

- Junta de Personal, presidida por el Director e integrada por los Jefes de Departamentos.

- Comité de Adquisiciones y Ventas, presidido por el Director e integrado por los Jefes del Departamento, de Administración y Legal y el Jefe del Departamento que solicita la Adquisición o Venta.

- Comité de Informaciones, integrado por el Director y los Jefes de Departamento en el que se solicita y aprueba todas las informaciones para conocimiento público.

5.- Realizaciones y Métodos de Trabajo en el Proyecto Sierra Central.

El Proyecto Sierra Central, en ocho meses de actividades, ha logrado algunas realizaciones importantes. Para mejor comprensión, preferimos agrupar las realizaciones y los métodos empleados dentro de cada uno de los conceptos de : Redistribución de la Propiedad, Asistencia y Acciones Complementarias.

Redistribución de la Propiedad.

El Departamento de Ingeniería, para fines de afectación, ha completado a la fecha un mosaico topográfico de la Zona del Proyecto que abarca 1'000.000 Has.; encontrándose en actual trabajo 500,000 más con el objeto de tener una representación completa de la zona y que sirva de base para el plano catastral.

Ha medido, valorizado y ubicado, dentro de los planos respectivos, 110 Kms., de carretera, 18 Kms., de líneas telefónicas y 40 Kms., de cercos de propiedad particular. Asímismo ha valorado edificios, viviendas e instalaciones en 27 haciendas.

Los elementos utilizados para la elaboración del mosaico han sido: planos existentes provenientes de la restitución aerofotogramétrica en una

gran parte de la zona, planos de algunas haciendas cuya exactitud merece nuestra confianza y levantamientos topográficos llevados a cabo por el personal del Proyecto.

Este trabajo es necesario debido a que la información cartográfica utilizada es variada en cuanto a calidad, exactitud y escalas de presentación.

Metodología.- En el plano proveniente de la restitución aerofotogramétrica, se ubican los fundos que cuentan con planos que en nuestro concepto son satisfactorios. Para completar progresivamente el mosaico de las áreas restantes de deficiente o nula información cartográfica, se comienza por instruir e informar (titulación) convenientemente a las brigadas de topografía para que en el área materia de estudio recojan la máxima información complementaria que puedan ofrecerles los conductores de los predios comprendidos en la zona. Con estas informaciones se ejecuta el levantamiento perimétrico del área, utilizando según los casos, los métodos de triangulación o de poligonación cerrada; en ambos casos, para completar la representación topográfica de la superficie que se requiere para los efectos de la evaluación, se siguen poligonales interiores que sirven de apoyo para levantar los accidentes notables como cumbres, quebradas, cursos de agua, lagunas, carreteras, líneas telegráficas, cercos, etc. Estas poligonales se amarran a puntos del levantamiento perimétrico. Hechos los cálculos de gabinete en la Sección correspondiente, se confecciona el plano parcial que integrará el mosaico.

El Departamento de Evaluación de Recursos Naturales y Valorizaciones ha evaluado 500.000 Has. de pastos naturales de punas en los departamentos de Pasco y Junín y realizado los trabajos de campo y gabinete para fijar límites de inafectabilidad (Art. 32 de la Ley 15037) en la mayor parte de la Sierra del Perú.

El método empleado para la valorización de las tierras de la zona con aptitud ganadera, está basado en los factores físicos que inciden en la productividad o capacidad forrajera y que se halla ampliamente expuesto en el "Metodo de Valorizaciones de Pastos Naturales de Puna" Estos factores son: altitud, pendientes dominantes, suelos (profundidad y textura y tendencia a la erosión); calidad de pastos y bebederos.

Para los trabajos de evaluación se cuenta con personal altamente especializado, haciendo la determinación de la calidad de los pastos naturales por el sistema de transacción al paso, además la magnitud de los otros factores que afectan la productividad y que han sido enumerados anteriormen-

te. Todos estos factores están expresados en mapas cuyos valores concurren a un cuadro resumen de "Clasificación de Areas y Capacidad Forrajera" en el que se determina el inventario soportable de ovinos referido a las áreas apreciadas y que se expresan en grados por ciento. Esta cifra del inventario soportable ovino, nos permite llegar a la soportabilidad real del área y conocer además el estado de las pasturas y sus posibilidades de mejoramiento y manejo futuro.

La evaluación de las tierras de cultivo se basa en un detallado análisis de factores físicos que afectan a la productividad del predio, tales como: altitud, nivelación, recursos y consumo de agua, limpieza de campo, etc. y un estudio agrológico adecuado.

Todos estos factores se expresan en mapas y en grados de productividad y sus valores concurren a un cuadro Resumen de Clasificación de Areas en el que se determina la capacidad potencial de producción.

Valorización de Predios.- Para el caso de áreas de pastos naturales de puna, se toma como base el cuadro Resumen de "Clasificación de Areas y Capacidad Forrajera", lo que nos permite determinar los factores 2º y 3º que señala el Art. 75 de la Ley 15037, o sea la valorización de acuerdo al rendimiento potencial de la tierra y la clasificación de las áreas para la tasación directa, de acuerdo al último arancel del Cuerpo Técnico de Tasaciones del Perú. El primer factor indicado en el dispositivo legal mencionado, o sea el valor promedio de los valores declarados en los 5 últimos años anteriores a la afectación para los efectos de la acotación del Impuesto Predial Rústico, se obtiene de la información proporcionada por la Repartición Pública correspondiente. El promedio de estos 3 factores o valores dará como resultado el justiprecio del predio expropiado.

Para la valorización de tierras de cultivo se sigue el mismo procedimiento que en el caso anterior, tomando como base para la determinación de los factores 2° y 3° ya mencionados el Cuadro Resumen de "Clasificación de Areas y la Capacidad Potencial de Producción".

Para fijar los límites de inafectabilidad en los terrenos de cultivo y de pastos naturales, según lo dispuesto por el Art. 32 de la Ley 15037, se llevó a cabo el estudio de las distintas zonas ecológicas, relacionándolas con los suelos para determinar su aptitud agrícola. Se usó para ello el método de Caín y Castro y Lamprect modificado, y los estudios ecológicos del Dr.

Joseph Tossi Jr.

El Departamento de Asistencia ha elaborado el método para establecer la unidad mínima de manejo de ovinos de pastos naturales de puna, que ha sido fijado como aquella extensión de tierra cuya capacidad forrajera es capaz de mantener 5.000 unidades-ovino-año en condiciones técnicas y económicas eficientes. En el caso de los pastos naturales ubicados en la zona del Proyecto Sierra Central alcanza un promedio aproximado de 5.000 Has., superficie ésta, capaz de producir en condiciones técnicas eficientes, cuando menos los ingresos que posibiliten cubrir los siguientes requerimientos:

- Insumos de producción y por lo tanto, los créditos que se otorga para proveer dichos insumos;

- La cuota de amortización de intereses al pago del valor de la tierra.

- La cuota de amortización de los intereses correspondientes al pago de los créditos para inversiones y adquisición del ganado.

- Que la renta sea tal que justifique el monto del capital invertido.

El Departamento Legal, por medio de visitas a las Comunidades, hace conocer los derechos y obligaciones de las mismas en cuanto a la afectación y adjudicación de tierras de conformidad con lo que dispone la Ley.

Ha hecho un estudio legal de la titulación de más de 150.000 Has., emitiendo los informes correspondientes.

Por medio del Centro de Capacitación Campesina, hace conocer a los campesinos, a través de sus líderes, sus derechos y obligaciones referentes a la redistribución de la propiedad en el progreso de la Reforma Agraria.

Los servicios de Educación e Información, difunden el significado de la transferencia de la propiedad, capacitan a los campesinos para el proceso mismo y dan a conocer todas las normas operacionales a seguir.

Dan a conocer a los campesinos los planes de colonización y los orientan a capacitar para las nuevas formas de trabajo que surgen.

En cuanto a la metodología de la comunicación, se consideran tres

grandes líneas: comunicación de información, comunicación con fines de motivación y comunicación instructiva.

El Departamento de Economía ha realizado un estudio económico de las comunidades rurales ubicadas en áreas colindantes con los predios adquiridos, así mismo se encuentra en ejecución el estudio económico de las comunidades comprendidas en toda la zona del Proyecto.

En coordinación con la Dirección de Planeamiento de la Oficina Central Nacional, realiza trabajos para la determinación de las unidades agrícolas familiares y los límites de inafectabilidad (Art. 32 de la Ley 15037) en base a los estudios efectuados por el Departamento de Evaluación de Recursos Naturales.

Asistencia.

Al considerar la asistencia como un servicio para el desarrollo de la Comunidad Rural, el Proyecto ubica sus Unidades Básicas de Asistencia en la propia Comunidad.

Están constituídas por un Agente de Asistencia (Ingeniero Agrónomo o Médico Veterinario), un Asistente Social, un Asistente de Campo y otro de Oficina. Como se podrá apreciar por su constitución, el equipo de estas Unidades no podría asumir con éxito la tarea del desarrollo de la Comunidad.

Por esto la organización del Proyecto ha previsto un segundo escalón que lo constituyen los Centros de Reforma Agraria, integrados por personal especializado en los diferentes aspectos del desarrollo de la Comunidad. En el caso de que los Centros de Reforma Agraria no pudieran cubrir con su personal los requerimientos de la Unidad Básica de Asistencia, se cuenta con el Departamento de Asistencia y las demás dependencias especializadas de la Oficina Central del Proyecto.

Tradicionalmente, en el Perú, los servicios de Asistencia Rural (Extensión Agrícola) se han realizado en forma ambulatoria, dados que los encargados de prestarla tenían bajo su jurisdicción grandes áreas y poblaciones. Como consecuencia, el resultado de estos trabajos no ha sido susceptible de ser avaluado.

Teniendo en consideración la trascendencia de la Reforma Agraria y la obligación de asegurar su éxito, las Unidades Básicas de Asistencia tienen una responsabilidad concreta y delimitada, tanto en superficie como en población,

hecho que nos permite evaluar los resultados para que en caso necesario, se puedan corregir las deficiencias y ajustar los sistemas de trabajo.

El radio de acción de las Unidades Básicas de Asistencia, en cuanto a extensión y número de familias, es flexible y se determina teniendo en cuenta diversos factores, tales como: población (niveles culturales, económicos y sociales); área de jurisdicción (tipo de explotación agropecuaria existente, obras de infraestructura, vías de comunicación y otras). Estas magnitudes en el Proyecto, fluctúan entre 300 y 1.000 familias y entre 1.000 Has. de tierras de cultivo y 30.000 mil hectáreas de tierras de pastos naturales, salvo casos especiales.

Como elementos complementarios de las Unidades Básicas de Asistencia y Centros de Reforma Agraria, se cuentan con los Centros de Capacitación Campesina; equipos de información con material completo de comunicación audio-visual y escrita; viveros, semilleros, centros de reproducción animal, centrales de servicio (galpones de esquila, locales de beneficio, centros de acopio, comercialización y abastecimientos de insumo de la producción. Estos últimos se encuentran en proceso de organización).

El asentamiento y las obligaciones de los futuros adjudicatarios supone la necesidad de la utilización de capitales con el fin de cubrir las inversiones de capitalización de las unidades de explotación, mantenimiento e incremento de la producción, de modo que permitan que los ingresos generados alcancen para los siguientes requerimientos: pago de las cuotas de amortización de las tierras (semovientes e instalaciones, en su caso), pago del costo de la producción e intereses del capital invertido, y un márgen de ahorro adecuado.

Con el objeto de financiar los capitales para el propósito antes mencionado, el Gobierno Peruano gestionó y obtuvo créditos apropiados de Organismos Internacionales, para ser utilizados por el IRPA en créditos de promoción y Reforma Agraria. El IRPA y el Banco de Fomento Agropecuario han firmado un convenio, en el que el Banco de Fomento Agropecuario actúe de Fideicomisario. Para administrar estos fondos y normar su aplicación, se ha constituído el Consejo del Fondo de Fideicomiso, integrado por tres miembros del Instituto de Reforma y Promoción Agraria y dos del Banco de Fomento Agropecuario. En el nivel de los centros de Reforma Agraria, se han establecido los Comités Locales de Crédito, integrado por dos funcionarios del Centro de Reforma Agraria y uno del Banco de Fomento Agropecuario. Comités que considerando el Planeamiento de los créditos en base al estimado de costos, ren-

dimiento y precios de los productos en el mercado, califican y aprueban los préstamos, así como las modificaciones, ampliaciones y suspensiones.

El monto máximo para préstamos por agricultor, es el equivalente a US $ 5.000.

Los rubros que comprende el crédito son: Avio-Agrícola, Pecuario, Forestal, Refaccionario y Comercial.

Los créditos Refaccionarios, Mobiliarios e Inmobiliarios, comprenden también los préstamos para instalación y equipamiento de plantas de conservación, procesamiento y beneficio.

Los plazos para el pago o rembolso de los créditos fluctúan entre dos y 20 años, pudiendo diferirse el pago de las cuotas de amortización de los préstamos a largo plazo hasta 5 años. Así mismo, se podrán también diferir el pago de los intereses hasta por un año.

Es competencia del Proyecto Sierra Central realizar la organización y supervisión de los créditos, manejar las partidas indirectas conjuntamente y/o con autorización del prestario, según el caso; prestar las facilidades para la comercialización de los productos y el abastecimiento de insumos requeridos; inspeccionar el estado de los cultivos y crianza, así como asesorar la ejecución de los trabajos previstos en los planes de la producción. El Banco de Fomento Agropecuario se encarga de ejecutar a través de sus oficinas, las operaciones crediticias, el control económico y las cobranzas.

Los planes iniciados de Asistencias comprenden a más de 40.000 familias campesinas. En el campo del desarrollo agropecuario, incluye el trabajo de aproximadamente 1'000.000 Has. de pastos naturales y 50.000 de tierras de cultivo.

Del total de éstas áreas, aproximadamente el 50% está en posesión y/o propiedad de comunidades campesinas y el 50% restante, son tierras de posible redistribución; en ellas se ha contemplado el mejoramiento de 600.000 ovinos y 30.000 vacunos. Este mejoramiento comprende: mejoramientos zootécnicos, alimentación, manejo y sanidad. Para el efecto, se ha considerado la adquisición de 100.000 vientres de ovinos mejorados, 10.000 carneros mejorados, 200 carneros de alta producción, 300 reproductores Brown Swiss; inseminación artificial de 200.000 vientres ovinos al año; construcción y equipamiento de 20

locales para inseminación artificial; cercado de campo de 5.000 Kms/año, siembra de 5.000 Has. de pastos cultivados, mejor aprovechamiento de las especies forrajeras, su utilización racional, recuperación de pastizales degradados; control de enfermedades tanto parasitarias como infecciosas en ganado ovino y vacuno.

Construcciones de galpones de esquila, mangas, corrales, bañaderos, etc.

Este plan comprende un programa a desarrollarse en 2 etapas; una primera de 5 años, con la utilización de crédito y asistencia técnica; y otra, también de 5 años, sólo con asistencia técnica.

Función importante en la Asistencia es la participación de los equipos técnicos de Ingeniería, ya que una sociedad o grupos sociales en trance de transformación requieren de un adecuado marco en el orden de las facilidades materiales de vida, tanto con fines sociales, como de desarrollo económico, lo que significa una adecuada infraestructura y mejores niveles en cuanto a vivienda y servicios indispensables.

El proyecto en este aspecto, presta asistencia a los núcleos rurales tanto en el planeamiento cuanto en las realizaciones de obras de toda naturaleza en las Comunidades.

Podemos decir que en nuestro corto período de responsabilidad frente a la zona, se ha logrado ya comunicar a muchos pueblos aislados (carreteras), no por el gran esfuerzo técnico de nuestro personal sino por la simple aplicación de conocimientos elementales de su profesión y el incontenible anhelo de superación de parte de los campesinos.

En mayor o menor grado, aún como elemento negativo, el latifundio cumple una función dentro de nuestra sociedad a un costo, para nuestra clase campesina, que ya no puede permitirse en un país que participe del avance de nuestro siglo. Así es que en nuestra zona, los grandes latifundios tienen establecidos algunos servicios de orden público y abiertos los canales de comercialización así como la capitalización de la tierra.

En una primera etapa de un proceso de Reforma Agraria el Estado necesariamente tendrá que asumir todas las responsabilidades que impone una sociedad organizada, pero por principio esta situación la consideramos transitoria,

y la acción de los organismos ejecutores de la Reforma Agraria debe estar fundamentalemente dirigida para que en el menor tiempo posible, transfiera a la nueva sociedad Agraria todas las responsabilidades que no son propias de un Estado con principios políticos democráticos y con una economía de mercado.

Para ello es menester que la sociedad campesina resultante se organice tanto en el campo de la economía como en el social y político, de modo que le permita trabajar en una economía de escala, tanto en la capitalización y mejoramiento de la tierra, cuanto en la comercialización de los productos agropecuarios, así como en determinados servicios públicos, en especial de asistencia, actualmente asumidos por el Proyecto. En este sentido, como meta final, el Proyecto considera que donde hoy existe una Unidad Básica de Asistencia, mañana exista una sociedad cooperativa; donde exista un Centro de Reforma Agraria, mañana exista una asociación de segundo orden de sociedades cooperativas y donde hoy existe la Central de Proyecto, mañana exista una organización de tercer grado o Confederación de Asociaciones o de Cooperativas.

Esta es la razón básica de nuestra organización, métodos y sistemas de asistencia y hasta de la ubicación de nuestros servicios.

El Servicio Social interviene en el proceso de la Reforma Agraria, buscando el cambio social, procurando que la estructura mental de las personas y grupos sociales asentados en la zona, se adapten en forma armónica al desarrollo. El trabajo social se inspira en la realidad misma de las comunidades. El asistente social que dispone de la metodología de la organización y desarrollo de la Comunidad está capacitado como técnico para adecuar los métodos a la realidad y para manejar las interrelaciones y canalizar las actuaciones hacia la autoconstrucción de los pueblos.

Hemos visto a través de nuestra exposición que nos interesa el cambio en el hombre; éste es un complejo de reacciones en función de los múltiples estímulos vigentes en países como el nuestro. Es por ello que no podemos diluír nuestra acción buscando una trasposición, pero sí es posible buscar su ascenso reconociendo su dignidad humana, respetando sus patrones culturales, su libertad, individualidad y estimulando su poder creativo.

Dada la complejidad del trabajo social, el servicio social no lograría sus objetivos si no se integra y coordina su acción con todos los planes del Proyecto, sean estos de orden material o espiritual, encontrando así el enlace para el ascenso integral del hombre.

En este difícil trabajo, el Proyecto puede afirmar que el hombre de campo guarda múltiples cualidades susceptibles de desarrollarse, si se quiebra el dique que ha significado hasta hoy nuestra estructura agraria; hecho este que ha permitido al Proyecto en poco tiempo, apreciar debidamente las posibilidades de una rápida integración del campesino en la vida activa de la Nación.

Los medios utilizados para conseguir los objetivos anotados son:

1.- Lograr la intervención activa de las comunidades en este proceso;

2.- Realizar una intensa labor educativa en el campo de la organización y desarrollo de la comunidad, liderazgo, educación fundamental y educación familiar.

3.- Dinamizar a la sociedad buscando el equilibrio social, fomentando la solidaridad entre los diferentes estratos de nuestra sociedad rural.

Todos los procesos mencionados requieren para su culminación de un orgánico programa de educación orientado hacia una mística general del desarrollo y la capacitación técnica de los campesinos, mediante una programación adecuada de la primaria; una diversificación (sin desintegración) de la educación secundaria, técnica y comercial; un plan de educación artesanal y comercial y la funcionalización de las Universidades.

Esto deberá ser necesariamente completado con una reorientación en la administración de la Educación para dirigirla a quienes la necesitan en la comunidad rural y no en un servicio limitado a los alumnos que se matriculan y asisten a clases.

Acciones Complementarias.

Para adecuar el proceso de la Reforma Agraria e integrarlo dentro de un plan de desarrollo, es necesario investigar las condiciones prevalecientes en los sectores ajenos al agrario, para lo cual, el Proyecto ha constituído equipos de investigación en los diferentes aspectos que es necesario conocer para formular un plan, o cumplir con una política orientada al desarrollo económico, político y social de la zona.

Terminado el trabajo de los equipos de investigación, tendremos la

base para contribuír a iniciar la planificación del desarrollo de conformidad con los lineamientos generales establecidos para el país y los organismos competentes.

Aparte de la labor de los equipos de investigación, el Proyecto realiza en la actualidad su trabajo en coordinación con las diferentes dependencias estatales vinculadas a la zona para así aprovechar mejor los recursos de personal.

VII.- PERSONAL

La realización de todo lo dicho en el campo de los planteamientos generales, así como, en lo que se refiere el Proyecto Sierra Central, requiere de personal adecuado. Las necesidades de personal pueden agruparse en función del tipo de trabajo:

a.- Técnicos especializados para trabajos de campo y gabinete; que tendrán responsabilidades concretas y limitadas, sin mantener necesariamente contacto directo con los campesinos.

b.- Profesionales con capacidad y preparación para las tareas de asistencia;

c.- Especialistas con visión de conjunto, para ser directivos de un Proyecto en sus diferentes aspectos.

En los tres diferentes tipos que hemos mencionado y en especial el tercero, se deberá propender a la formación interdisciplinaria:

El personal necesario puede ser obtenido de varias fuentes entre otras tenemos:

- De organismos estatales existentes
- De instituciones privadas,
- Egresados de las Universidades, y
- Personal extranjero.

Consideramos necesario analizar las ventajas y desventajas del personal en función de su procedencia.

<u>De organismos estatales existentes.-</u> Como ventaja podemos señalar

que tienen experiencia en trabajos similares, algunos conocen las zonas de trabajo, a las personas y los sistemas administrativos del Estado.

Como inconveniente tenemos que: están acostumbrados a servir a las fuerzas de poder vigente y ligados socialmente a ellos por razones del cargo que ocupan o por sus aspiraciones de movilidad social; en muchos casos con prejuicio de orden social y étnico, limitaciones de formación reafirmadas por los sistemas de trabajo lo que supone dificultades para el trabajo en equipo.

De Instituciones privadas.- Como ventajas se puede mencionar en algunos casos una sólida experiencia y especialización; están acostumbrados a mayores exigencias en el desarrollo de su trabajo. Por otro lado su actitud frente a la Reforma Agrarria varía en función de la posición que ocupan y sus vinculaciones de orden social, que pueden incidir positiva o negativamente; generalmente los que han alcanzado mejores cargos y más altas remuneraciones se inclinan decididamente en el sentido de los intereses de sus patrones, a pesar de haber dejado de trabajar para ellos, por razones casi exclusivamente de orden social.

Personal egresado recientemente de las Universidades.- Pese a los inconvenientes debidos a su falta de experiencia, es el personal que ofrece mayores posibilidades para trabajar en un Proyecto de Reforma Agraria, ya que es susceptible de formarse y su actitud frente a problemas de orden social es más abierta y positiva

Personal extranjero.- Salvo que su formación y experiencia correspondan al campo de Reforma Agraria o que se trate de personal altamente especializado, es muy difícil conseguir un resultado positivo, fundamentalmente por su desconocimiento de las características del medio.

Para obtener personal para Proyecto de Reforma Agraria creemos que se debe tener presente lo anotado anteriormente y además considerar que en todas las esferas existen excepciones en cuanto a capacidad y actitud.

El Proyecto Sierra Central cuenta con personal de toda procedencia. Ha sido seleccionado teniendo en cuenta: el trabajo a realizar, su formación y trabajos anteriores. Todos han tenido que ser sometidos a un entrenamiento que los adecúe a las exigencias de su función en la Reforma Agraria.

VIII.- CONCLUSIONES

1.- Es posible iniciar un Proyecto de Reforma Agraria con las informaciones existentes, siempre y cuando tenga definido su marco legal y/o doctrinado.

2.- La asistencia debe ser orientada al desarrollo del hombre y, consecuentemente, de la comunidad rural en todos sus aspectos, lo que supone la integración de servicios.

3.- La Reforma Agraria considerada como medio y parte del desarrollo económico, político y social, debe tener en cuenta en su programación las medidas convenientes para adecuar sus objetivos a las metas de una política o planes de desarrollo; tratando, en lo posible, de integrar sus acciones con el fin indicado.

4.- Existe la posibilidad de canalizar el ahorro del sector agropecuario para invertirse con fines de desarrollo.

5.- El personal que asuma responsabilidades en un Proyecto de Reforma Agraria, debe tener conciencia plena de su función para que pueda asumir con éxito sus obligaciones, lo que supone, por lo menos para los directivos, una formación interdisciplinaria.

6.- La investigación debe ser permanente, de ese modo se podrá evaluar y en caso necesario ajustar y/o enmendar el proceso de la Reforma Agraria.

7.- Los campesinos, desde la iniciación de un Proyecto, deben tomar parte activa en él y sustituír progresivamente las responsabilidades asumidas por el Estado.

8.- El Estado, en las primeras etapas de la Reforma Agraria, deberá necesariamente asumir la mayor parte de las responsabilidades inherentes a la nueva sociedad agraria.

Al iniciar esta exposición, justificamos e invocamos la necesidad de la

intervención del Estado para atender a la solución del problema agrario; al terminarla, y a la luz de nuestros principios, creemos, que logrados los objetivos de la Reforma Agraria, el Estado debe s e g ú n le corresponde en una sociedad cristiana ajustada a un ordenamiento democrático tanto político como económico, dejar la responsabilidad de su futura evolución en manos de los beneficiarios de la reforma.

7a.- Comentario de la Ponencia presentada por el Ing. Cesar Fuentes

* Dr. Carlos Sánchez Ramos

El estudio que acabamos de escuchar del Ing. César Fuentes, Director del Proyecto de la Sierra Central Peruana, y que debemos comentar brevemente, presenta una gama de principios y experiencias de valor innegable. Muchos de ellos son idénticos a los que nuestros países andinos explicarán en este Seminario; algunos otros pueden constituír aportaciones incorporables a los procedimientos de trabajo de los Organismos de Reforma Agraria aquí representados. Los demás, dictados por las características del área de la Sierra Peruana, muy diferente de muchas de las demás zonas andinas, no podrán ser utilizadas, pero de todas maneras señalan interesantes puntos de referencia.

La República del Perú ha tenido la fortuna de obtener del Poder Legislativo un Estatuto que recogió experiencias anteriores a su promulgación, como que desde algún tiempo atrás ese país venía trabajando ya en planes de reorganización del sistema agrario con base en disposiciones legales que constituían sólo un precedente para el Estatuto Actual. Esta circunstancia merece ser destacada, por cuanto la objetividad, la sinceridad y realismo con que sean concebidos los instrumentos legales garantizan la remoción de muchos de los obstáculos que interfieren la operación de la Reforma Agraria y permiten al organismo que la ejecuta proceder con orientación adecuada y mayor presteza.

Los criterios realistas deben ser tenidos en cuenta no solamente porque liberan de prejuicios retardatorios, de objetivos utópicos y de miras ajenas al mejoramiento del nivel de vida de la gente del campo sino además porque nos brindan lecciones utilísimas, frente a la similitud de los problemas agrarios afrontados por nuestros países. Todas las cuestiones aludidas en la ponencia del señor Fuentes constituyen problemas vivos, más o menos importantes, en nuestras áreas rurales. La controversia relativa a los criterios para definir la necesidad de aplicar un Proyecto Reformatorio; la solución de las objeciones tendientes a retardar la ejecución de un proyecto; la estructura administrativa para la ejecución de los planes; la escasez de personal técnico del nivel medio y superior; las directrices para definir el tamaño y la índole de las explotaciones; los sistemas para escoger a los beneficiarios; la organización de la comu-

* Jefe de la División de Organización Campesina del Instituto Colombiano de Reforma Agraria

nidad, todo ello constituye un conjunto de preocupaciones comunes para todos nuestros pueblos.

Este comentario va a referirse sucintamente a algunos de estos temas:

I.-Razones para determinar el establecimiento de un Proyecto de Reforma Agraria.

Dice el Ing. Fuentes: " Creemos que demostrando la existencia de la gran concentración de la propiedad, la escasa capacidad de consumo de los campesinos y la vigencia de los sistemas considerados como feudales, hay elementos de juicio suficientes para justificar la necesidad de emprender un Proyecto de Reforma Agraria". Más adelante agrega: "En un Proyecto de Reforma Agraria consideramos como premisas: que debe iniciarse con la información existente y en base a los principios bajo los cuales se pretende crear una nueva estructura; que debe investigarse permanentemente en todos sus aspectos la realidad del área del Proyecto, así las acciones y resultados iniciales serán evaluados de modo tal que permitan reajustes en cuanto a métodos y sistemas, siempre y cuando tal hecho no signifique alteraciones en los planteamientos principistas que como hemos dicho son fundamento de este tipo de acciones, traducidos generalmente en disposiciones legales".

Nosotros compartimos el principio de que una defectuosa estructura social en tierras aptas para el laboreo agropecuario, o por lo menos adecuables al cultivo mediante sistemas de riego, desecación, comunicaciones con los centros de consumo y demás obras de infraestructura, es realmente una razón que justifica y exige la aplicación de procedimientos encaminados a eliminar la inequitativa distribución de las propiedades rurales. Tal exigencia reviste proporciones mayores, si a la concentración de fundos extensos en poder de pocos propietarios se agrega la deficiente utilización de aquellos.

En muchos sectores, es el fraccionamiento antieconómico de las tierras la causa del bajo nivel del ingreso familiar. En torno a los latifundios, como corolario de ellos o en sectores en que por generaciones y generaciones, la población ligada al campo permanece en él repartiéndose propiedades cada vez más pequeñas, se hallan millares de seres humanos en condiciones a veces más lamentables que las que rigen para los arrendatarios y aparceros. La existencia de esos mosaicos de parcelas de escaso o nulo rendimiento debe ser, desde luego, otra de las razones que justifican la intervención del Estado.

No obstante, no basta descubrir los síntomas que hagan necesario el establecimiento de un Proyecto de Reforma Agraria. También se deben medir cuidadosamente las posibilidades prácticas de introducir soluciones reales. La calidad de los suelos, las oportunidades para aumentar la productividad mediante el uso de técnicas adecuadas, la disponibilidad de los recursos dentro de una escala de prioridades de forzoso establecimiento para toda la gama de problemas agrarias existentes en cada país, las facilidades existentes para el traslado de familias del sitio en que apenas obtienen rendimientos de subsistencia hasta otros ámbitos en donde puedan lograr un mejoramiento significativo, son algunos de los planteamientos enunciables antes de lanzar a los grupos de trabajadores agrícolas a una expectativa sin vías seguras de satisfacción.

Uno de los mayores peligros que pueden amenazar a los proyectos de Reforma Agraria es la anulación de la confianza y del apoyo del campesinado, procurada por la sola enunciación de necesidades o por los repartos apresurados de las tierras, sin suficiente estudio previo.

Creemos que solo es posible aprobar un plan de asentamientos, cuando la disponibilidad de tierras aptas o adaptables es suficiente para un volúmen significativo de familias. Siempre habrá desde luego, una parte de éllas que no podrán tener acceso a la propiedad, porque nuestros países tienen la mitad o más de la mitad de la población vinculada al sector agrario. Por ello no pueden menos de pensar en la prospectación de frentes de trabajo en industrias y servicios derivados de las nuevas explotaciones agropecuarias, a fin de ocupar a alguna porción de los que no hallan oportunidad de adquirir tierras ni siquiera de conservar el trabajo agrícola. Aún más, nuestros gobiernos no deben aplazar el lineamiento de planes tendientes a integrar a los grupos campesinos excedentes a las áreas urbanas y a la capacitación de esa mano de obra vacante para ser empleada en otros sectores de la economía. Solo así podrá evitarse que por la dotación de parcelas aumente el desempleo, la inseguridad y acaso la anarquía de los campos o que la presión de los carentes de tierras constriña a la adjudicación de predios útiles solamente para simples formas de subsistencia.

II.- La organización de los proyectos y la capacitación del personal.

El estudio que nos ocupa plantea las siguientes notas como esenciales para la eficaz organización administrativa de un proyecto:

1.- Descentralización del aparato directivo y ejecutivo
2.- Responsabilidad suficientemente autónoma.
3.- Dotación de personal técnico local permanente.
4.- Coordinación con las demás entidades estatales que deben contribuír al desarrollo del área del proyecto.

Los programas de Reforma Agraria cubren regiones vastas y variadas; su desarrollo integral supone atención para un conjunto muy complejo de problemas. Las labores se deben desarrollar con dinamismo y agilidad buscando resultados positivos a corto plazo. Pero los sistemas de consulta permanente a los poderes u organizaciones centrales nacionales y la tramitación de los asuntos a través de una complicada red de oficinas carentes de contacto directo con las zonas de trabajo, cada una de las cuales tiene su propia fisonomía y sus propios requerimientos, crean serias dificultades para el alcance de los objetivos deseados. En consecuencia lo recomendable para la estructura administrativa podría sintetizarse sobre estas otras bases, concordes con las que la ponencia comentada sugiere:

Las oficinas centrales nacionales deben tener a su cuidado principalmente:

A) La fijación de la política normativa y procedimental.
B) El planeamiento general y la aprobación y revisión de los programas de labores.
C) La coordinación de las labores con el gobierno central y con las entidades públicas y privadas nacionales llamadas a participar en el desarrollo del área de un proyecto.
D) El financiamiento.
E) La asesoría especializada para los técnicos y las ejecuciones locales.
F) La ejecución de obras cuyas proporciones y significado justifiquen la intervención directa de los técnicos asignados al nivel nacional.

Las oficinas locales por el contrario deben asumir, dentro de un marco de autonomía suficiente, la responsabilidad de la ejecución de los planes diseñados para cada período.

Por otra parte, los institutos u oficinas de Reforma Agraria parecen ubicarse entre dos posiciones opuestas en relación con las cuestiones planteadas por la coordinación necesaria con los demás organismos estatales de los cuales se espera una participación efectiva en aspectos específicos del mejo-

ramiento regional. Unas veces tienden a delegar la mayor parte de las actividades, repartiéndolas entre las agencias que tradicionalmente venían prestando servicios tales como el crédito, extensión, vivienda, educación, salubridad, vías, acueductos, electrificación, etc.; de esa manera la entidad a la cual corresponde la aplicación de los programas de Reforma Agraria, se limitarían a la afectación, obtención y adjudicación de las tierras, y, así mismo, a la coordinación con las oficinas a las que se exige el allegamiento de los demás servicios indispensables. Otras veces se tiende al extremo opuesto, es decir, a que el presupuesto destinado a la Reforma Agraria afronte toda clase de inversiones y de gastos de funcionamiento, cualquiera que sea su índole, en forma paralela a la marcha de otros estamentos administrativo. Ambas tendencias, aplicadas en su rigor exagerado, resultan inconvenientes, como es obvio. La primera dificulta la unidad de criterio anula la unidad de procedimientos y quizas de mando y de mística, disminuye la eficacia, rápidez y oportunidad de las intervenciones y diluye las responsabilidades; la segunda desvía los limitados fondos presupuestales hacia objetivos distintos de los específicamente correspondientes a la Reforma Agraria, crea paralelismos inútiles y duplica los gastos administrativos.

En Colombia, hemos creído prudente asumir las siguientes líneas de política general en esta materia que nos ocupa:

1.- Ejecución directa por parte de los funcionarios de Reforma Agraria de todas las actividades que se relacionan inmediatamente con la modificación del régimen de tenencia de la tierra, con la adecuación de los suelos, la microplaneación de las explotaciones familiares y cooperativas, el otorgamiento de los créditos y la supervisión sobre la reforma en que sean utilizadas.

2.- Convenios contractuales con entidades públicas y semipúblicas especializadas en el fomento de algunos cultivos, para aprovechar su experiencia y reunir los recursos en fondos administrados por Comités en que tienen representación los organismos participantes.

3.- Convenios contractuales con Ministerios, Secretarías Ejecutivas Seccionales y Entidades Públicas y semipúblicas para la prestación coordinada de servicios de vital importancia, tales como la educación y la salubridad, en forma tal que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria contribuye con parte del financiamiento y aquellos otros organismos especializados se responsabilizan de parte

de los costos, del mantenimiento y de la asesoría técnica permanente.

4.- Además, -y sobre esto se insistirá suficientemente en párrafos posteriores, se busca que desde el principio la comunidad de los beneficiarios se vinculen al esfuerzo del Estado y apliquen su propia fuerza de trabajo al establecimiento y mantenimiento de los servicios, en la medida en que les es posible, a través de las diversas etapas de su desarrollo.

5.- Estas formas de cooperación entre diversas agencias públicas y la comunidad son un paso preparatorio para la constitución de unidades de acción rural, organismos ideados por la Ley 135 de 1961, para concentrar localmente la labor de diversos establecimientos públicos capaces de prestar servicios relacionados con la actividad agropecuaria, para unificar sus relaciones con los usuarios en la zona de un proyecto y para preparar la organización cooperativa de estos mismos.

También, en mi país, se pretende aumentar los esfuerzos del Instituto de Reforma Agraria en orden a capacitar al personal técnico, mediante convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje, con la Escuela Superior de Administración Pública y con otras oficinas similares.

La escasez de personal técnico de nivel medio y superior es uno de los obstáculos que más retardan en los países latinoamericanos la superación del sub-desarrollo. En todo orden de profesiones se requieren soluciones masivas. Sería por ello necio pensar que un Instituto de Reforma Agraria de cualquiera de nuestros países pudiera preparar la totalidad de los expertos que se necesitan. En muchas naciones nuestras, ni siquiera los organismos especializados de enseñanza media y superior están concediendo grado de idoneidad al número requerido de técnicos. Por ello una de las determinaciones más saludables en este orden de ideas es el de impartir a personas que hayan cursado el ciclo básico de la enseñanza media, cursos de capacitación breves y prácticos para que en corto tiempo puedan integrarse al trabajo y combinar luego con éste prácticas de perfeccionamiento. Esto resuelve momentaneamente los requerimientos de personal de nivel medio. Desde luego, la solución de fondo es la de multiplicar el número de escuelas de formación, la ampliación de las actuales y el aprovechamiento de las facilidades que brindan las agencias internacionales.

III.- Criterios para determinar el área y la índole de las explotaciones

En la ponencia del Ing. Fuentes están implícitos los criterios según los cuales se debe determinar el tamaño de las tierras adjudicables. No insiste con amplitud sobre ello, pero al parecer no se diferencian de los que se emplean en Colombia. La ley 135 de 1961 habla de dos clases de explotaciones: las unidades agrícolas familiares y las unidades de explotación cooperativa.

Las unidades agrícolas familiares deben ajustarse a los requisitos siguientes:

"A) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente, para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida;

B) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo, que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos sueles prestarse para determinadas tareas."

Las unidades de explotación cooperativa, en cambio, son áreas que, cultivadas en forma asociada con un grupo determinado de parcelarios, constituídos en forma cooperativa, resultan capaces de satisfacer las necesidades mínimas de todos ellos.

Tales explotaciones, al tenor del Decreto 1903 de 1962, pueden ser provisionales o definitivas, simples o mixtas.

Aquellas tierras que no admiten división física o cuya participación resulta inconveniente, puedan dejarse provisionalmente en comunidad o indivisión mediante venta de derechos proporcionales en la comunidad mientras se realizan las obras de adecuación requeridas y se organiza la empresa cooperativa de los beneficiarios, sea que esta adquiera la propiedad del predio o que reúna a los titulares de la adjudicación individual, si el Instituto y la comunidad se deciden por esta última.

Asimismo el Instituto Colombiano puede adjudicar parcelas familiares conjuntamente con el mantenimiento de porciones para explotación comunal de propiedad cooperativa.

En cualquiera de los casos descritos se pueden introducir formas provisionales de explotación mediante contratos de aparcería. No se trata desde luego de que el Estado conserve la propiedad de las tierras y de introducir sistemas de intervencionismo y tutelaje exagerados sobre los beneficiarios de la Reforma Agraria. Se trata sí de procedimientos transitorios que hasta el momento se han revelado eficaces en los siguientes aspectos principalmente:

A) Permiten utilizar la tierra desde el momento de su adquisición y antes de que las obras de riego y adecuación estén terminadas.

B) Brindan una oportunidad para capacitar a los beneficiarios y para establecer, como criterio adicional para su selección, los resultados de los cursillos de entrenamiento.

C) Facilitan la capitalización de los beneficios, tanto a nivel familiar como a nivel comunal, antes de que se inicien los plazos de amortización de la tierra y de pago de intereses, ya que de los beneficios brutos que han de percibir los adjudicatarios sólo se deducen los costos de producción.

D) Abren un compás de tiempo oportuno para adelantar los procesos de organización de la comunidad antes de que ésta asuma la responsabilidad total de la explotación de la tierra.

IV.- Criterios para la selección de los adjudicatarios.

En Colombia, los requisitos y procedimientos de adjudicación de tierras revisten formas diferentes, según que aquellas hayan sido adquiridas o sean frutos de expropiaciones sin indemnización.

Las tierras adquiridas por compra solo pueden ser utilizadas para el establecimiento de unidades agrícolas familiares, para unidades de explotación cooperativa, realización de reestructuraciones parcelarias, establecimiento de servicios públicos, granjas de demostración o experimentación, estaciones de maquinaria agrícola, centros de almacenamiento y beneficio de productos, tierras comunales de pastoreo y ampliaciones de zonas urbanas.

Las tierras destinadas a adjudicación, en cualquiera de sus formas, solo pueden venderse a personas pobres o de escasos recursos, que sean trabajadores agropecuarios activos. La Ley habilitó a los casados mayores de 18 años para obtener adjudicaciones y por consiguiente para contraer todas las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial.

Tienen derecho preferencial para adquirir tierras, en su orden y según las reglamentaciones que la Junta Directiva del Instituto establece para cada proyecto, con base en la Ley:

1) Los arrendatarios o aparceros que trabajan en las fincas o predios en que se constituyen aquellas unidades.

2) Los asalariados que trabajan en los predios adquiridos para constituír Unidades Agrícolas Familiares.

3) Los trabajadores agrícolas carentes de tierras propias en el orden siguiente:

   a) Los que residen o trabajan en las fincas colindantes con aquella que es objeto de parcelación.

   b) Los que trabajan o residen en fincas circunvecinas.

   c) Los que residen o trabajan fuera de la zona del proyecto para dentro de la jurisdicción del municipio en que se adelanta aquel.

   d) Los que trabajan o residen en otros sitios de la misma zona geográficas.

Las residencias y el lugar de trabajo se entienden referidos a la fecha de adopción del proyecto.

El propietario de las mejoras que las vendiere entre el momento de la inscripción y el de la selección, pierde el derecho preferencial que pueda caberle por haber sido dueño de aquellas.

Cuando el Jefe de la familia o quien lo remplaza es mujer se le asigna el puntaje señalado para los hombres.

Los propietarios minifundistas que se inscriben como aspirantes a una "Unidad Agrícola Familiar", tienen prelación cuando ofrecen voluntariamente integrar sus predios con los adquiridos por el Instituto para la realización del proyecto.

Las tierras adquiridas mediante expropiaciones sin indemnización son la base para el establecimiento de las familias de colonos que han venido ocupándolas total o parcialmente, ya que en estos casos el dominio privado se extingue casualmente porque el propietario no ha ejercido actos directos de explotación, ni los ocupantes durante cierto lapso tuvieron vínculo de dependencia respecto de él.

Cabe destacar que los aspirantes inscritos eligen popularmente hasta 8 representantes, los cuales presididos por el Director del Proyecto respectivo y con asistencia de delegados de las agremiaciones sindicales agrarias locales, revisan los datos consignados en los formularios de inscripción, y los completan, aclaran o rectifican.

Un Comité Nacional, con base en toda la documentación recogida y clasificada propone al Instituto una lista de candidatos a la adjudicación.

V.- Organización de la Comunidad.

Uno de los méritos fundamentales de la ponencia presentada por el Director del Proyecto ubicado en la Sierra Peruana, es el de dar suficiente relieve a la participación de la comunidad en los planes de Reforma Agraria. También en este aspecto se presentan similitudes importantes entre los procedimientos utilizados en el país del sur y los que emplea el Instituto Colombiano.

La organización de la comunidad, como proceso destinado a hacer consciente a los grupos humanos de sus necesidades y recursos y a capacitarlos para que tengan adecuada participación en el desarrollo, es un factor importante en la ejecución de la Reforma Agraria. Efectivamente, los beneficiarios tienen oportunidad de hacer el balance de sus requerimientos, de establecer entre éllos, una escala de prioridades, al mismo tiempo que se hacen conscientes del valor de su propio trabajo y de las vías para participar a una con el Estado en el establecimiento de condiciones mejores. Además en el proceso de la educación de la comunidad es posible asegurar para los planes estatales un volúmen de opinión favorable, por una parte, y por otra, los organismos de planeación llegan a conocer y medir la importancia y diversidad de las necesidades

sentidas por los seres humanos para cuyo beneficio están prospectando obras. No es de escasa importancia el que el trabajo de las comunidades reduce los costos. Desde luego, este argumento no debe entenderse como una posición tendiente a que el Estado abandone a las comunidades a la insuficiencia de sus recursos. Debe concebirse, sí, como un medio para erradicar el exagerado paternalismo con que los organismos oficiales suelen abocar las necesidades públicas. El paternalismo desvía el dinamismo de las comunidades hacia la exigencia cada vez más ahincada de mayores y mejores servicios en vez de orientarlas hacia una actitud positiva, capaz de hacerles sentir las responsabilidades que a ellas lo mismo que a las familias y a los individuos les competen en el camino de superación. Por otra parte, tiende a crear dentro de los países que lo practican grupos de ciudadanos privilegiados por la sobreprotección exagerada y a veces discriminatoria. En fin, los beneficios recibidos son menos aceptados y su uso se ve frecuentemente frustrado por la critica negativa de quienes sólo han recibido un favor gratuito, en el cual no han tenido participación ninguna.

Parece oportuno traer a cuento algunas de nuestras experiencias iniciales en materia de organización de la comunidad.

Los beneficiarios de la Reforma Agraria, en todos los proyectos de parcelación, de colonización y en las áreas de crédito supervisado se han organizado en cooperativas. Son estas empresas constituídas para atender a los problemas de producción asociada, mercadeo de la producción y servicios de consumo, principalmente. Algunas de ellas prestan servicios de maquinaria agrícola. Otras, como se dirá más adelante colaboran activamente en los planes de vivienda rural de sus respectivos sectores.

Las relaciones entre estas organizaciones empresariales cooperativas y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, están reguladas a través de contratos que desarrollan los principios contenidos, por una parte, en la Ley 135 de 1961 y por otra en la Legislación Cooperativa de nuestro país. En esos convenios contractuales se puntualizan además tanto la forma de asesoría técnica, financiera y comercial, por parte del INCORA, como las responsabilidades que la empresa cooperativa asume.

La financiación hasta un 45% como máximo es prestada por el INCORA por medio de aportes de capital, unas veces, o de créditos en otras. Los asociados pagan el capital suscrito dentro de un plazo calculado con base en los rendimientos de las explotaciones agropecuarias en que han sido asentados.

Generalmente una cooperativa cubre mediante agencias toda el área de un proyecto y en ocasiones de varios proyectos.

Se tiende actualmente a fusionar en empresas más consistentes algunas de las organizaciones inicialmente establecidas, a erigir federaciones de cooperativas regionales que atiendan a los problemas del mercado, y en el futuro se establecerán confederaciones a nivel nacional, en la medida en que las necesidades lo justifiquen.

Adicionalmente, se viene entregando a la comunidad organizada, es decir a los equipos cooperativos de trabajo de nivel veredal, la ejecución de parte de los planes de vivienda, de acueductos, letrinas, saneamiento ambiental y mantenimiento de servicios. En estos casos, el Estado, a través de la agencia especializada correspondiente celebra contratos con la empresa cooperativa por los cuales se compromete a prestar la asistencia técnica, los diseños, la capacitación y la parte financiera a que haya lugar. La empresa cooperativa recibe los aportes financieros y ejecuta las labores contratadas.

8.- Las Organizaciones Campesinas dentro de un proceso de Reforma Agraria

* Sr. Armando R. González P.

En primer lugar me voy a permitir agradecer muy especialmente la deferencia que se ha tenido para conmigo al invitarme a participar en este Seminario, en el cual tan calificadas personalidades del mundo agrario latinoamericano están participando. Igualmente aprovecho para expresar el deseo de que en futuros seminarios como éste, se invite a un número mayor de dirigentes agrarios de diversos países, a fin de que pueda realizarse un debate o discusión sobre la problemática de los respectivos países con la participación de los sectores que representan distintos intereses: con lo cual el seminario tendría realmente la evaluación del pensamiento nacional que en cada uno de los países hubiera sobre la materia que se está discutiendo y no que hubiera presión sólo de algunos sectores o factores del pensamiento que sobre el particular se hubiera producido en el país del respectivo ponente. Este es un deseo que manifiesto, dando por sentado y como muy positivo el hecho de que en este seminario por primera vez se le da participación a un representante del sector campesino. Me corresponde a mi hacer de ponente sobre una materia que en seminarios como éste tiene pocos antecedentes. Se trata de decir qué participación ha tenido el campesino venezolano a través de sus representaciones y de sus organizaciones de clase en el proceso de desarrollo de la Reforma Agraria en Venezuela. No se puede exponer esta materia repitiendo exclusivamente los hechos que hoy están presentes, sino que es necesario ahondar un poco en el proceso histórico del país para comprender incluso qué determinantes han conducido a Venezuela a la realización de esta reforma agraria que ustedes podrán constatar, no solo en las exposiciones teóricas que aquí podamos hacer, sino en el terreno de los hechos cuando visiten los asentamientos campesinos a que, esperamos concurran.

Es en 1936 con la desaparición de un tirano que marcó toda una época en la historia de Venezuela, Juan Vicente Gómez, quien por feliz o infeliz coincidencia ubicó su lugar de poder en esta ciudad de Maracay, cuando ocurren los hechos iniciales de un proceso social, político y económica que a través del tiempo nos llevará a la reforma agraria que hoy se está ejecutando. Para aquella oportunidad, la situación existente en Venezuela era realmente precaria.

* Presidente de la Federación Campesina de Venezuela

Un obrero campesino llegaba a ganar un bolívar, un bolívar veinticinco en las zonas andinas; en el centro de un bolívar cincuenta a dos bolívares veinticinco, y en el llano y muchas veces en otras regiones también, como en el Oriente, un obrero agrícola devengaba de veinte a cincuenta bolívares mensuales, los cuales no se pagaban en dinero efectivo, sino en fichas, bonos o vales con los que sólo podía adquirir las vituallas o abastecimiento en la bodega o pulpería de propiedad de la hacienda, en la cual se les terminaba de esquilar vendiéndoles productos en estado de descomposición o picados y al mismo tiempo a precios sumamente altos. Esto se complementaba con los factores que constituyen o tipifican las relaciones de producción de carácter latifundista, como era la de que el campesino agricultor, mitad agricultor, mitad obrero agrícola o jornalero, estaba obligado a atender en forma gratuita parte de la hacienda del propietario a quien le trabajaba. Además al agricultor se le cobraba un cánon de arrendamiento sumamente alto, las menos de las veces en efectivo, generalmente a través de la renta -trabajo, de la renta- especie, etc., dándole una parcela de tierra para que la cultivara por uno o dos años y luego se la entregara cubierta de pastos o con otros frutos, como café o cacao, obligándose el agricultor a entregar una parte del producto de sus cosechas en el momento en que la hiciera antes de entregar la parcela a pleno cultivo; con lo cual, en definitiva, el campesino estaba sometido a un régimen de servidumbre más vil incluso que el que existía en la época feudal. Los derechos de los campesinos no existían. Generalmente se les sometía también a contratos a través de los cuales éstos permanecían endeudados a través de generaciones.

Aparte de esta situación, nuestro país adolecía de otra serie de defectos y deficiencia, tales como la falta de educación, la falta de condiciones sanitarias, y muchas otras más de índole institucional que sería largo enumerar.

Con la muerte de Juan Vicente Gómez, regresaron al país los exilados políticos que traen un bagaje de conocimientos y experiencias adquiridos en el exterior y que vuelcan a las multitudes a la calle a la conquista de sus derechos. Son esas experiencias y conocimientos de las teorías modernas, políticas, sociales y económicas, lo que conduce a la organización inicial de los partidos políticos modernos y del movimiento sindical, el cual se orienta inicialmente por principios que en el mundo eran perfectamente conocidos y suficientemente dilucidados, como el marxismo, el anarquismo, el sindicalismo gremial, el laborismo y el sindicalismo democrático. En sus comienzos la confusión de ideas es tremenda y la definición de principios, podríamos decir, que constituía un pastel. Pero con el curso del tiempo, las ideas se van aclarando y las organi-

zaciones van surgiendo con fisonomía propia, con claridad del problema existente en el país, de los medios a través de los cuales podían solucionarse, así como las finalidades u objetivos que debían perseguir.

No quiero en esta parte de tipo referencial o histórico hacerme muy extenso y prolijo; pero hay un documento sustancial que demarca lo que pudiéramos decir al punto de partida histórico del movimiento sindical campesino de Venezuela. Por tal motivo me voy a permitir leerlo, porque en él está expresado -en forma conceptual- el criterio de los trabajadores de Venezuela para esa época, hace 28 años. Se trata de un modelo de acta constitutiva para la organización de asociaciones campesinas en el medio rural, elaborado al mismo tiempo que los estatutos, por el I°Congreso de Trabajadores de Venezuela, celebrado en 1936.

El documento se inicia así: "Los campesinos, conuqueros,medianeros, pisatarios, pequeños propietarios de tierras, forman la gran mayoría de la población de Venezuela y no obstante eso, somos quienes sufrimos las condiciones de vida más miserables. Sobre nuestros hombros pesa el triple yugo de la extorsión de los grandes propietarios de tierras, de los comerciantes usureros y de los acaparadores inconscientes. El fruto de nuestro trabajo íntegro va a repletar las bolsas de esos preceptores de intermediarios entre nosotros y los consumidores. Propietarios y comerciantes usureros nos anticipan artículos a precios exhorbitantes para pagarselos tenemos que entregarles nuestras cosechas a los precios que ellos quieren fijarnos, obligados como estamos por fuerza del régimen de producción a comprarles y venderles. Si logramos independizarnos de ellos, caemos entonces bajo las garras de los acaparadores que nos obligan a venderles al precio que ellos fijen, mientras que con sólo transportar nuestros frutos a los centros de consumo se enriquecen a nuestra costa y en perjuicio de los consumidores a quienes hacen pagar precios altísimos. Y en el orden social, moral intelectual, nuestra condición -consecuencia de la miseria económica en que vivimos no puede ser pero; nos encontramos al margen de la vida civilizada, entregados a la inclemencia de los medios físicos y a las enfermedades endémicas; analfabetos, sin alicientes en la vida que nos hagan menos dura la faena del trabajo. La aplastante mayoría de nosotros lleva vida casi salvaje y nuestras familias vegetan. No es por esto extraño que la población de Venezuela se mantenga estacionaria, con tendencia a decrecer y que la agricultura se encuentre atravesando una seria crisis. Ha sido suficiente que la muerte de Gómez dejara, para unos momentos, descorrer el telón de nuestras miserias, para ver nuestros problemas en toda su desnudez y el estado de ruina a que nos ha conducido -y con nosotros a Venezuela - la tiranía. Regiones enteras antes pobladas se encuentran desiertas, cultivos que anteriormente eran fuente de ri-

queza para el país han desaparecido, y el café, el cacao, la caña, cultivos de exportación, han degenerado en calidad y en volumen, perdiendo sus puestos en el mercado internacional y disminuyendo en consecuencia enormemente el monto total de producción del país. Todo ello tiene su causa en el acaparamiento de las mejores tierras en pocas manos, lo que viene produciéndose en el país desde hace más de 30 años. El número de pequeños propietarios ha disminuído considerablemente, y los pocos campesinos aún con tierras por su situación de alejamiento de los centros de consumo -es como si no las poseyeran. Una redistribución de la tierra se impone como base para resolver a un mismo tiempo nuestra situación de miseria y la aguda crisis por la que atraviesa el pais. De nuestro bienestar depende el de la industria y el comercio de la nación, y si nosotros no tenemos con qué comprar, la industria no tiene mercados para sus productos y los comerciantes clientes a quienes venderles. El mercado interior requerido por la economía nacional para desarrollarse, depende principalmente de nuestro bienestar. Conscientes de esta realidad, los conuqueros, medianeros, pisatarios y pequeños propietarios de tierras del municipio X.... nos organizamos para defender nuestras vidas y las de nuestras familias en una asociación campesina que se regirá por los estatutos siguientes y fijará su domicilio en la ciudad de.....distrito cual... del estado X..., según los siguientes estatutos:"

Este documento que acabo de leer, les da a ustedes la pauta del estado de consciencia a que las masas campesinas y obreras, en muy poco tiempo había llegado. Y ese es el punto de partida para la organización en muchos estados del país de ligas, asociaciones, uniones sindicales, sindicatos, etc., a través de los cuales se inicia el proceso de lucha por la conquista de la tierra. Estas organizaciones plantearon la lucha en dos direcciones: la primera dentro de los cánones más estrictos y ortodoxos del movimiento sindical frente a los patronos por mejorar las condiciones de trabajo, mejores salarios, mejor trato, menores horas de trabajo, mejor vivienda, etc., y en el otro sentido por la conquista de los instrumentos de producción y la modificación de las estructuras básicas de la propiedad rural venezolana tipificada por el latifundio.

Los primeros ensayos no fueron del todo exitosos en cuanto al logro de los objetivos propuestos. No existían las condiciones propias en el país para la conquista inmediata de los factores de la producción y en los primeros años la mayor parte de los sindicatos, especialmente sus dirigentes, sufrieron las contingencias de la lucha, yendo a las cárceles, al exilio, o siendo deportados de unas regiones a otras del país. Pero a pesar de eso fué positivo el ensayo, porque la consciencia de clases, la consciencia de lucha y la capacidad

de combate se acercó hasta el extremo de que las organizaciones sindicales en lugar de disminuír se multiplicaron a todo lo largo del país con el devenir del tiempo.

Hay otro documento de esa época muy interesante porque el movimiento campesino y obrero no surge exclusivamente por sí solo, sino con la colaboración de los dirigentes políticos y revolucionarios que en 1936 llegaron al país del exilio. Hubo entonces una organización que se llamó la Federeción de Estudiantes de Venezuela que tuvo un papel importantísimo en el desarrollo de los acontecimientos políticos y en la creación de la consciencia revolucionaria existente en Venezuela. Esa Federación de Estudiantes en la oportunidad en que planteaba en un documento público la necesidad de la organización de partidos políticos modernos que fueran al establecimiento de nuevas instituciones jurídicas y políticas que a su vez incidieran en las sociales existentes en el país, hizo un planteamiento acerca de cuales debían ser los objetivos para la reforma agraria. Voy a permitirme leer los 10 puntos en que sintetizaba la Federación de estudiantes de Venezuela sus planteamientos para la época.

"1. Confiscación integral de las propiedades de Gómez; de sus familiares y de todos aquellos que colaboraron directamente con la tiranía o se enriquecían a su sombra. Debemos decirles que las propiedades de Juan Vicente Gómez alcanzaban solamente un valor de 1.200 millones de bolívares y que a los pocos años, como consecuencia de haber pasado a la Comisión de Bienes Nacionales, su valor se estimó sólo en 250 millones de bolívares, porque los elementos que habían designado para su administración, lo que habían hecho era depredar de esas propiedades.

2. Legislación que limite la extensión de las propiedades a un máximo prudencial y que expropie el excedente de las tierras acaparadas así como las tierras sin cultivos; revisión de los títulos dudosos y devolución de las tierras usurpadas a los campesinos.

3. Parcelación de las tierras confiscadas y expropiadas y de las mejores tierras nacionales entre campesinos venezolanos e inmigrantes.

4. Justa reglamentación del trabajo de los asalariados agrícolas incluyendo la fijación de la jornada máxima de trabajo, salario mínimo, etc.

5. Transformación del actual sistema de arriendos en forma que se determinen tipos bajos de rentas, plazo mínimo de usufructo de la tierra por el arrendamiento, obligación de indemnizar a éste por los trabajos y mejoras

que deje en el terreno al abandonarlo y que especifique las obligaciones mutuas de las partes contratantes.

6. Desarrollo del fomento y crédito agrario a través de bancos y cajas de crédito oficiales y en general de todas aquellas medidas económicas que favorezcan a los campesinos y a los pequeños y medianos propietarios.

7. Fomento de la apertura de caminos, de la técnica agrícola, de la diversificación de cultivos.

8. Lucha contra la usura y la especulación, abolición de las deudas hereditarias y desconocimiento de las actuales deudas provenientes de este sistema de usura. Fomento de las cooperativas de compra y venta de créditos.

9. Protección especial a los medianos y pequeños propietarios.

10. Abolición del reclutamiento forzoso. Lucha contra las pésimas condiciones sanitarias y de vida de los campesinos, contra la ignorancia y las plagas sociales".

Fíjense ustedes cómo en estos 10 puntos, a través de un comentario o de un exégesis que se pudiera hacer de ellos, podría hacerse toda una tesis y todo un tratado sobre la materia; pero nos limitaremos solamente a señalar el noveno punto: Protección especial a los medianos y pequeños propietarios. Y me limito a comentar esto, porque a través de toda la tradición de lucha del movimiento revolucionario de nuestro país, de los partidos políticos y de los sindicatos y ligas campesinas, ha sido buscar las relaciones de producción que surgen de la mediana y de la pequeña propiedad, la causa principal de esa lucha, y en la Ley de Reforma Agraria que 28 años después se promulgó, se le da preferencia a ese tipo de explotación con el objeto de crear esas relaciones de producción que están determinadas por las condiciones y características económicas de la etapa histórica que estamos viviendo.

El movimiento campesino no deviene por sí solo porque en nuestro medio rural no existían las condiciones culturales apropiadas. Para mediados de 1936, se produce en Venezuela la Primera Convención del Magisterio Venezolano y allí el Prof. Navea de la Misión Chilena que había sido contratada por el Gobierno Nacional, señalaba que de 550.000 niños en que estaba estimada la población escolar venezolana, menos de 95.000 asistían a las escuelas; es decir que sólo la sexta parte de nuestra población asistía a las escuelas y tenían posibilidades de cultura. Esto nos indica cual podría ser la capacidad de

y de Medina. Esas tierras estaban ubicadas en los lugares más centricos del país, Aragua, Carabobo, eran el centro o los lugares de mayor concentración de esa propiedad territorial. El latifundio de Ramón Pimentel, de Antonio Pimentel, (Ramón fué el hijo que posteriormente le heredó) este latifundio iba antes de Maracay hasta Guigüe, Distrito Carlos Arevalo del Estado Carabobo, bordeando todo el lago de Valencia. 26 años después de la muerte de Juan Vicente Gómez el Instituto Agrario Nacional, le compra el remanente de lo que había sido el latifundio Pimentel a Ramón Pimentel, por Bs. 26.500.000. Esto les puede dar la magnitud de la extensión y al mismo tiempo del valor de esta tierra, (la extensión comprada fué de 15.000 hectáreas aproximadamente, y no constituía ni la mitad de lo que al principio tuvo el latifundio).

Podríamos sobre esta base extendernos ampliamente, pero no creo que deba ser esa la base fundamental de mi exposición, sino más bien la de la participación de los trabajadores y de los campesinos en el desarrollo de este acontecimiento que es nuestra Reforma Agraria.

Para 1948 se había constituído ya la Federeción Campesina de Venezuela y al mismo tiempo, una Ley de Reforma Agraria con conceptos avanzados y con disposición de ser cumplida, había sustituído la que anteriormente había sido hecha por el régimen caído. Sobreviene el golpe del 24 de Noviembre de 1948 y con él desaparecen las conquistas realizadas por los campesinos. Los hacendados y terratenientes presionan extraordinariamente y logran de la dictadura el decreto por el cual se les restituyen las propiedades que les habían sido confiscadas a los reos de peculado por enriquecimiento ilícito.

Un estatuto agrario nacional hecho a la medida de los intereses de los usufructuarios del régimen sustituye a la ley de reforma agraria. Los campesinos son desalojados y las obras públicas vienen a ser el reducto donde en forma temporal vienen a rumiar su miseria y su hambre los trabajadores del campo. Pero no sólo eso ocurre, porque hubiera sido una inconsecuencia y falta de conciencia del campesinado que después de haber obtenido todas aquellas conquistas, hubiera visto pasar la dictadura sin hacer absolutamente nada. El campo de concentración de Guasina es testigo de que por allí estuvieron más de 800 dirigentes campesinos de las zonas de Portuguesa, Carabobo, Sucre Monagas, Anzoátegui, Miranda y de casi todos los estados de la República. Allá murieron algunos y otros vinieron a morir a sus respectivos lugares, reiniciando el proceso de la lucha. Asaltos a prefecturas, como la de Bejuma en Carabobo, y participación de 200 activistas en movimientos subversivos en el Estado Carabobo, demuestran el estado de conciencia y la capacidad de lucha

del campesinado, por no exponer sino una parte de estos hechos.

Cuando el 23 de enero de 1958 es derrocada la dictadura, las masas campesinas se desbordan con una disposición de conquistar la tierra como hubiere lugar. El desbordamiento se produce sin que haya una canalización previa del instituto o capacidad de lucha de esas masas, porque las organizaciones estaban totalmente desmoronadas, sin dirigentes, y son los que vienen del exilio y los que salimos de las cárceles los que procedemos a reestructurar el movimiento capesino y tratar de orientarlo y encauzarlo para que no se produzca un caos en Venezuela.

Carabobo, Aragua, Miranda, Guárico, Zulia, Lara y paremos de contar, son testigos de cómo las antiguas tierras que a los campesinos les habían sido dadas -como el latifundio Pimentel, las tierras de Gómez, etc.- son nuevamente ocupadas por los campesinos violentamente. Además de ésas, son ocupadas otras pertenecientes a los más destacados personeros de la dictadura, pero como esas no eran suficientes para resolver el problema que representaba la necesidad de tierras de donde obtener los medios para vivir de las masas campesinas, proceden a la ocupación también de otras tierras que no estaban suficientemente explotadas. La mayoría de ellas estaban explotadas sobre la base de un régimen latifundista en que más que a la tierra se explotaba al hombre, a quién se le pagaba salarios de hambre y por tal motivo no se veía la necesidad de invertir en insumos ni en absolutamente nada, capitales con los cuales proceder a una explotación racional y técnica de la tierra.

Esta situación coincide con un proceso que no sé cómo calificarlo, si de tipo intelectual o social, que conduce a crear un estado de conciencia en todos los sectores de la República acerca de la necesidad de realizar en Venezuela la reforma agraria. Es decir, que en ésta oportunidad - 24 años después de haberse iniciado el movimiento campesino - coinciden dos cosas: por una parte las determinantes sociales en que las masas acuciadas por la necesidad obligan al Estado a buscar una solución a sus problemas; y por otra parte, el estado mental de los sectores de la colectividad en cuanto a la necesidad de realizar la Reforma Agraria. Desde el Cardenal, representante de la Iglesia, pasando por todos los partidos políticos hasta llegar al comunista, el ejército, etc., convienen en que hay que hacer una reforma agraria y se procede a designar una comisión para que elabore un proyecto de ley de Reforma Agraria, el cual culmina posteriormente -al reunirse las Cámaras Legislativas- con el que fué promulgado en el Campo de Carabobo el 5 de marzo de

1960. Ya nadie decía que eran ideas exóticas, por no decir comunistas -era un modo de adornar, endulzar el término llamar exótica la idea de hacer una reforma agraria- sino que todo el mundo coincidía en que era una necesidad.

Si no hubieran coincidido en que era una necesidad hacer la reforma agraria, aquí se hubiera producido una inevitable revolución, porque no había fuerza institucional en ese momento que pudiera contener a las masas agrarias en la conquista de la tierra. Fué entonces un factor histórico altamente positivo el que la sociedad a través de todos sus sectores tuviera la receptividad, la flexibilidad suficiente para adaptarse a las determinantes que estaban planteadas y no obligar a la ruptura violenta de las estructuras existentes en el país.

Para 1958 las condiciones habían variado mucho, porque a pesar de que la dictadura sometió al pueblo venezolano, el estado permanente de la resistencia y la capacidad de combate de las masas, demostrada a través de los trabajadores, de los campesinos y de las élites políticas, había impedido a la dictadura realizar su sueño dorado, como hubiera sido el retrotraer las instituciones políticas del país al desconocimiento del voto universal, directo y secreto. A pesar pues de ese poder, la dictadura en dos procesos electorales tuvo que someterse a esa condición de voto universal directo y secreto. En 1952 partiendo de ese seudo-axioma popular de que "gobierno no pierde elecciones" se fue a un proceso electoral con cierto régimen de libertades para algunos partidos políticos. La conciencia de las masas lo derrotó y tuvo que desconocer el proceso electoral

En 1957 tuvo que recurrir a un seudo-plebiscito, en el cual teóricamente se le daba la facultad al pueblo de participar en la emisión del voto en cuanto al concenso o no con el régimen existente. No pudo la dictadura, no tuvo el valor, porque sabía que no tenía la capacidad tampoco para contener los hechos que pudieran ocurrir de negar el voto a las masas venezolanas que ya lo habían conquistado. Este hecho influye de manera determinante en los acontecimientos posteriores a 1958, porque todos los partidos políticos, unos por veleidades y otros porque realmente su filosofía y su doctrina así lo planteaba y sus programas lo establecían desde sus comienzos; planteaban la realización de la reforma agraria y la concepción de mejores condiciones de vida para las masas campesinas.

Con la reestructuración de los sindicatos campesinos el movimiento adquiere mayor ritmo y al mismo tiempo pauta o norma para su realización de

la reforma agraria. Somos los mismos dirigentes campesinos quienes vamos a ellos a decirles que no invadan, que respeten la propiedad, que hay que lograr la modificación de las instituciones jurídicas para, a través de ellas, lograr la propiedad no por la propiedad misma - porque la propiedad para nosotros no tiene sino un valor incidental- sino para dar a los campesinos el instrumento fundamental para convertirlos en factores positivos de la economía como productores; porque hemos dicho y sostenido que nada haría el país con tener mil o cien mil propietarios si las características de la explotación de la tierra permanecieran en iguales condiciones; que lo que necesitamos es que desaparezcan los mil propietarios que no han sabido hacer uso de la propiedad de la tierra, para que aparezcan cien mil productores con los cuales la tierra entra a cumplir la función social que el pueblo está necesitando para satisfacer necesidades im - postergables que contribuyan a su desarrollo económico y a su bienestar social.

En los inicios del régimen provisorio de 1958, la acción del Instituto Agrario Nacional está dirigida fundamentalmente a la colonización y surgen unas cuantas colonias en el país, como la de Aroa, las de El Estero, al sur de Turén, Pimpinela, etc. No satisfacía esto a las masas campesinas ni a sus organizaciones que estaban pidiendo la tierra, donde el problema realmente gravitaba en forma sustancial sobre sus condiciones de vida, donde el desarrollo demográfico adquiría patéticos contornos. Sin embargo, los dirigentes y sus organizaciones campesinas fueron lo suficientemente capaces y conscientes como para no conducir a las masas a una lucha que podría resultar contraproducente, por el derrocamiento del régimen democrático que había surgido. Como consecuencia de eso se planteó la necesidad de esperar el proceso de advenimiento del régimen constitucional y de promulgación de la Ley de Reforma Agraria.

Es solo a partir de 1959, con la entrega primero de las tierras de los reos, de los nuevos reos de peculado y de las fincas adquiridas por el Instituto Agrario Nacional, en los estados Carabobo, Aragua, etc., cuando realmente comienza el proceso de reforma agraria de manera satisfactoria.

Este proceso estuvo condicionado por el estado de efervescencia de las masas. Algunos han planteado que por qué en Venezuela se han cometido tantos errores por no haber planificado previamente la reforma agraria, por haber adquirido fincas sin antes haber hecho su medición, sus estudios agrológicos, sus estudios agroeconómicos; sin haber organizado los sistemas de mercadeo, sin haber creado los suficientes profesionales como para dar la instrucción técnica requerida, la extensión técnica requerida, sin haber ca-

pacitado a los campesinos para el adecuado cultivo de la tierra. A éstos habría que contestarles que eso se hizo así porque de otra menera no se hubiera podido hacer nada, sino que al contrario se hubiera destruído lo que estaba hecho porque las masas campesinas hubieran tomado de por sí y para sí las tierras porque no había otra alternativa. Era la miseria, el hambre y al mismo tiempo la sed de venganza acumulada a través de siglos, a través de años y de una reciente dictadura durante la cual los propietarios habían exacionado y yugulado no solamente los derechos sino, podríamos decir, hasta la contextura física de los campesinos, la que exigía de inmediato que éstos procedieran a tomar la retaliación, injustificada en un mundo civilizado, pero justificada sí por los antecedentes que existían.

En 1959, se produce el Primer Congreso Campesino de Venezuela, el 2 de junio, en la ciudad de Caracas. Concurren más de 3.000 delegados en representación de casi dos mil sindicatos y ligas campesinas. Se procede allí a la organización de la Federación Campesina de Venezuela, la cual tiene una estructura que podemos sintetizar de la manera siguiente: una Convención nacional a la que concurren los delegados designados por los sindicatos y ligas libremente en asamblea. El número de delegados está relacionado con el número de miembros del sindicato, es proporcional. Sigue el Consejo Directivo; asisten también los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, del Tribunal Disciplinario Nacional y del Consejo Directivo Nacional. El Consejo Directivo Nacional es el segundo cuerpo; está compuesto de los miembros del Comité Ejecutivo Nacional y de tres miembros de cada uno de los Comités Ejecutivos Nacionales, más los miembros del Tribunal Disciplinario Nacional. Sigue luego el Comité Ejecutivo Nacional, órgano supremo ejecutivo de la Federación Campesina de Venezuela integrado por nueve miembros; luego vienen las Convenciones Seccionales, las cuales tienen lugar en cada uno de los estados. Eligen a su vez a los Comités Ejecutivos Seccionales; estos Comités Ejecutivos Seccionales tiene facultades circunscritas a la jurisdicción y son quienes canalizan y orientan a los sindicatos, ligas y asociaciones en la respectiva entidad. Esta es la organización esquemática de la Federación Campesina de Venezuela.

Aparte de ello, ha logrado que en la Ley de Reforma Agraria se le dé representación en el Instituto Agrario Nacional con dos miembros, los cuales discuten en el Directorio de este Instituto conforme a los principios y directrices que la Federación Campesina tenga. Estamos en la actualidad luchando porque en el Banco Agrícola y Pecuario se le dé representación también a la Federación Campesina de Venezuela.

La personalidad, seriedad y responsabilidad con qué ha actuado el organismo, ha hecho que casi todos los organismos de la reforma agraria, tanto directos como indirectos, cuando van a realizar programas o planes vinculados con la reforma agraria o dentro de ella misma, le pidan a la Federación la designación de representantes para que participen en la discusión de esos programas o planes. Algunas veces en CORDIPLAN, otras en la Junta de la Productividad del Ministerio de Agricultura y Cría, otras en el Ministerio de Obras Públicas y así en la Vivienda Rural, en distintos organismos, la Federación Campesina participa en la discusión de los problemas inherentes al campo venezolano y de la orientación que deberá dársele para la solución de los problemas que estén pendientes. En la actualidad la Federación Campesina tiene planteados serios problemas y como consecuencia de ellos tiene también lo que podríamos llamar un programa o un esquema de lucha. Como creo que he sido más extenso incluso de lo que me proponía, porque el tema es sumamente amplio para lograr una síntesis suficientemente apretada como para satisfacer el cansancio de ustedes, voy a pasar directamente, sin otras consideraciones, a leer los puntos que actualmente la Federación Campesina de Venezuela tiene planteados como elementos de lucha.

1 - Coordinación efectiva de los organismos de la Reforma Agraria a fin de ensamblar, armonizar y complementar los programas que en particular tengan que acometer cada uno de ellos, para lograr un ideal en la concepción y realización de la política general.

2 - Obtener que los programas de desarrollo agropecuario con financiamiento del Estado sean principalmente dirigidos a planes de reforma agraria, con los cuales se obtenga al más breve plazo la incorporación efectiva de las masas campesinas a un mejor régimen de vida social y su conversión en un factor positivo en nuestra economía.

3 - Zonificación inmediata del país a los efectos agropecuarios y de la distribución de las áreas para cultivos.

4 - Prevención en los programas de reforma agraria y de desarrollo agropecuario para que se tome en cuenta la defensa, uso y recuperación de los recursos naturales renovables por ser ellos patrimonio de todos los venezolanos y de todas las generaciones.

5 - Ejecución de un amplio programa de cultivos frutículas previendo la posible solución de los problemas confrontados por las regiones montañosas

del país donde otros cultivos son contraproducentes.

6 - Rescate de las tierras baldías nacionales, ejidas o estatales acaparadas por terrófagos quienes las han invadido indebida, arbitraria o ilegítimamente.

7 - Establecimiento de una franja no menos de 10 kms. de profundidad a cada lado de las carreteras y vías de penetración que construyan el Ministerio de Obras Públicas, el de Agricultura y Cría, el Instituto Agrario Nacional o los Estados en zonas baldías para la ejecución de planes de reforma agraria.

8 - Elaboración y ejecución de planes tendientes al mejoramiento social y a la recuperación económica de los pescadores del país sobre la base de un eficaz asesoramiento y de un buen financiamiento.

9 - Recuperación de las colectividades indígenas que se mantienen al margen de la civilización, siendo explotadas inhumanamente. Al efecto gestionamos la constitución de una comisión indigenista adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores que se preocupe por la reivindicación de ese denso sector de la colectividad a plenitud de derechos.

10 - Modificación de la Ley de Reforma Agraria haciendo más expeditivos los procedimientos de expropiación a fin de que el IAN pueda proceder, al iniciar el juicio, a la entrega de la tierra a los campesinos, mientras el litigio por el precio y las condiciones de pago se siguen ventilando para ante los tribunales. Con esto se evita el desmejoramiento de las fincas en proceso de compra o expropiación.

Incluir en las disposiciones de la Ley, medidas coercitivas o sanciones para quienes la inflijan, ya que adolece de esa falla, lo cual permite que terratenientes inescrupulosos cometan abusos contra los campesinos prevalidos de la falta de sanciones.

11 - Modificación de la Ley de Bancos, para incluír en ella una disposición que obligue a los bancos privados a destinar de un 15 a un 20% de su capital al financiamiento agrícola.

12 - Implantación del seguro agrícola, con el cual dar estabilidad a las

instituciones de la agricultura y seguridad de recuperación al esfuerzo del campesino aplicado a la tierra en función productora.

13 - Ejecución pronta del catastro nacional de tierras, con fijación del valor declarado en las propiedades, en función del implantamiento del impuesto predial.

14 - Exigencia de cumplimiento del Art. 162 de la Ley de Reforma Agraria para que los Ministerio de Obras Públicas, Sanidad y Asistencia Social, Educación y otros Institutos como CADAFE, INOS, etc., construyan las obras de consolidación que aportarán bienestar social a la vida de las familias campesinas beneficiarias de la Reforma Agraria Integral.

15 - Centralización de la educación vocacional agrícola en el Ministerio de Educación y la reorientación de las escuelas primarias en el medio rural, a fin de que tiendan a la preparación del niño para el aprovechamiento de los factores que le rodean y no a su desarraigamiento.

16 - Reorganización y reorientación de los servicios de extensionismo agrícola del Ministerio de Agricultura y Cría, que siguen los principios tradicionales de cuando se creó el servicio para prestar asistencia técnica a los hacendados y empresarios, adecuándolo a la necesidad de atender a los millares de beneficiarios de la Reforma Agraria.

17 - Modificación de las Leyes de Bosques, Aguas y Recursos Naturales Renovables y de Baldíos, a fin de adecuarla a la Ley de Reforma Agraria y a las necesidades que ésta involucra.

18 - Lucha porque el Ministerio de Agricultura y Cría proceda al estudio de un plan de recuperación y aprovechamiento de las zonas áridas de los llanos venezolanos, cuyo desmejoramiento se acentúa cada vez más con graves riesgos para el porvenir de las regiones que afecta y la posibilidad de que por falta de prevención se extiendan.

19 - Gestiones para que el Ministerio de Agricultura y Cría elabore programas sustanciales de producción de semillas seleccionadas y de adaptación de plantas a nuestro medio. Dentro de los programas de la propia Federación, a través del Comité Socio-económico de Producción y Dirección de Empresas, también se prevé la posibilidad de producirlas.

20 - Solicitud de que los servicios de fiscalización y protección de los recursos naturales renovables, se reestructuren a fin de darles mayor eficacia e idoneidad y se ponga término a los manejos de funcionarios deshonestos e inescrupulosos que permiten la destrucción de nuestros bosques y faunas por industriales y agricultores que arremeten contra ellos con desforestación irracional.

21 - Planificación de la agricultura y la cría a fin de establecer las metas de producción a cubrir en función de los déficits de alimentos y de materias primas; como también de las posibilidades de los mercados internos y externos.

22 - Por la participación de los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria en los planes y en el crédito de Fomento Pecuario, destinado hasta ahora a los empresarios.

23 - Por la representación de la Federación Campesina en el Banco Agrícola y Pecuario y en todos los demás organismos que tengan vinculación con la Reforma Agraria en que hasta ahora no la tengan.

24 - Obtención de mayores recursos para el financiamiento del sector agrícola, cuya debilidad frente a los sectores industriales, comerciales, etc., son manifiestos.

25 - Vigilancia porque los créditos otorgados a factores empresariales sean desviados a inversiones en actividades diferentes a la agrícola y porque el Banco Agrícola y Pecuario conmine a la cancelación de créditos, cuyos beneficiarios se mantienen en estado de insolvencia, mientras los fondos los han invertido en otras actividades, favoreciéndose con un capital dado a bajo interés por ser para la agricultura y reteniendo un dinero que podría beneficiar a algunos de los muchos que lo están esperando.

26 - Por la extensión pronta del crédito supervisado, tanto individual como colectivo, cuyas experiencias son altamente positivas.

27 - Ejecución de las fincas en estado crónico de morosidad, por parte del BAP, para que se transfieran al IAN en función de Reforma Agraria.

28 - Solución de los graves problemas de mercados que tan negativamente están incidiendo en la agricultura. En este sentido la Federación está

actuando con la promoción de empresas de mercadeo campesino, la primera de las cuales se establecerá en la ciudad de Valencia, con participación de los Estados Aragua, Cojedes, Yaracuy y Carabobo.

29 - Por la condonación de las deudas de campesinos que se han visto afectados por inundaciones, sequías, plagas u otras contingencias imprevisibles ajenas a su voluntad. Igualmente para los deudores campesinos anteriores a 1958.

30 - Incorporación de representantes campesinos en las agregadurías agrícolas de algunas Embajadas, como la de Estados Unidos, la FAO, Israel, América Latina etc.

31 - Promoción y dirección de empresas constituídas por campesinos organizados en la Federación. Entre estas empresas de importación de maquinarias y productos agrícolas en general, Suministros Campesinos (SUCAN); empresas de construcción de viviendas campesinas; empresas de mercadeo en el centro del país; empresas de servicio de mecanización en los Estados, Distritos, Municipios, Caseríos o Asentamientos campesinos en que se crea necesario; promoción de escuelas de capacitación campesina. En la actualidad están funcionando cuatro: en Turén la de "Daniel Carías", en Calabozo la "Ignacio Panderes" y en Miranda la "Luis Moreno" y la "Rodolfo Rivero" para mujeres.

Además la Federación está promoviendo la constitución de una escuela superior de capacitación campesina a la cual concurrirían los dirigentes sindicales que se destacaran en las escuelas de base.

Nuestra lucha activa en la actualidad está destinada a lograr que el Congreso Nacional dote de fondos suficientes al Instituto Agrario Nacional y al Banco Agrícola y Pecuario para que puedan atender al creciente reclamo de las masas campesinas. Sobre el primero pesan las demandas de tierra solicitadas desde hace cinco años y sobre el segundo, el incremento de las necesidades crediticias de los campesinos. En todo caso la Federación está dispuesta a continuar inquebrantable en su defensa de los intereses campesinos.

Con la lectura de estos puntos, voy a concluir esta exposición habiendo quedado quizás algunos aspectos muy interesantes de abordar como son por ejemplo el criterio que la Federación Campesina tiene sobre la colonización, esto es, colonización o reforma agraria conceptos antitéticos o como alternativas, no los admite la Federación Campesina. La colonización no puede sustituír a la refor-

ma agraria, y en segundo lugar, la reforma agraria y la colonización. En esta forma, como factor complementario de la reforma, si conceptuamos que es una necesidad -sobre todo para un país en desarrollo y si es que al mismo tiempo que desarrollar sus fronteras agrícolas tiene la necesidad de albergar o de dotar de tierras a contingentes humanos que se hallan ubicados en zonas que actualmente se están dañando, como las andinas. Habría quizás, algunos otros aspectos, por ejemplo, que comentar como el de los factores positivos que ha generado la Reforma Agraria, como el aumento del producto territorial bruto, como el aumento de la productividad y de la producción y el cambio institucional que en el régimen de explotación de la tierra se ha producido en el sector empresarial estando en proceso acelerado la sustitución de los viejos y arcaicos latifundistas por modernos, audaces y combativos empresarios, los cuales vienen a completar el cuadro moderno y progresista de avance y desarrollo que en la actualidad está viviendo Venezuela, y que nosotros aún cuando ubicados en la barricada contraria y en plena pelea con ellos por el dominio de la tierra, tenemos que reconocerlos como un factor positivo dentro del desarrollo económico del país.

Proyecto de colonización dirigida

Gustavo Artunduaga P.*

Es para mí un señalado honor participar en este Seminario propiciado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, ya por la calidad del auditorio aquí congregado, ora porque se me ha dado la oportunidad de presentar esta ponencia intitulada "Proyecto de Colonización" fruto y conclusión de la experiencia que me dejan once años de trabajo en la selva como colono y dos fundando y dirigiendo una colonización en Colombia dentro del Programa de la Reforma Agraria.

Este apasionante y complejo tema, más fácil de traducirlo en su realización que sintetizarlo en un seminario de la importancia del presente por las limitaciones de tiempo, trataré de ampliarlo si las circunstancias lo permiten en la medida del interés que les merezca a los ilustres asistentes, con cuadros orgánicos, de rendimientos, de costos, etc. y exponiendo los resultados positivos y negativos que se derivan de la ejecución de un Proyecto de Colonización.

I- ¿ QUE ES COLONIZACION?

Colonización tomada del latín y derivada del verbo colere (Cultivar) nos define la idea de lo que vamos a tratar, relacionado con la explotación de la tierra.

Las colonizaciones desde la época de Grecia hasta el siglo pasado fueron la consecuencia de una política emprendida por algunos regímenes para poblar y desarrollar nuevas posesiones dentro o fuera de sus naciones con el ánimo de

* Director del Proyecto Caquetá Nº 1, INCORA, Colombia.

extender sus dominios. Pero bajo la evolución incontenible de los pueblos, éstas se han ido erigiendo en nuevas naciones o desaparecen como consecuencia del desarrollo socio-económico del país donde sucede.

Las colonizaciones actuales nacen de dos causas: la una tiene su origen en el vertiginoso crecimiento demográfico que hace forzosa la expansión para medrar o convivir el elemento humano en un ambiente que trunca hasta sus más humildes y nobles aspiraciones. Pues la lógica demuestra que cuando un núcleo humano campesino se frena en su desenvolvimiento por falta de trabajo, baja remuneración a su mano de obra, alto precio de las tierras para laborar o escasez de ellas, se lanza a la conquista de un porvenir en su opinión más realizable, formando así lo que llamamos colonizaciones.

1.- Importancia de las Colonizaciones:

Los países de Centro y Sur-América poseen extensas zonas selváticas con riquezas aún inexploradas por la mano del hombre, las cuales sólo el tiempo a través del esfuerzo humano individual y en casos aislados de empresas privadas ha ido incorporando con una gran lentitud y en mínima proporción a sus patrimonios activos.

Infortunadamente hasta hace pocos años nuestros gobiernos no encauzaron dentro de sus programas la explotación de estas riquezas naturales que como los subsuelos, maderas, fauna, piscicultura, resinas etc., son verdaderas fuentes latentes de producción sumándose a ella la bondad de los suelos para cultivos específicos. Y es que la mayoría de los planeadores de los países que hemos sido llamados subdesarrollados descuidaron el factor tierra por ser este el más difícil de realización a corto plazo y se desviaron a la industrialización por ser más espectacular y más propicio a los fines políticos que perseguían. En esta forma olvidaron que una victoria no se retiene con el hambre de su pueblo y que el único sistema viable es la nivelación de los dos campos, industrial y agrícola, además de otros de no menor importancia que no me corresponde enumerar.

También se pensó que las zonas céntricas explotadas y desarrolladas intensamente sin ninguna programación técnica para que sus rendimientos fue-

ran siquiera acordes con las necesidades darían cabida y alimento a un pueblo con un alto índice demográfico, lo cual fué un grave error y trajo como consecuencia el alto costo de la vida en su aspecto mas importante: alimentación.

Hoy los hombres encargados del planeamiento deben tener en mente los problemas del minifundio y del monocultivo para afrontar y evitar lo que más tarde pueda ser una escueta realidad que sólo por imprevisión o negligencia no se resolvió en su debida oportunidad.

2.- Tipos Actuales de Colonización:

Las colonizaciones regionales en el presente siglo se han sucedido bajo dos formas:

a) Espontáneas y,
b) Dirigida.

A.- Colonización espontánea:

Como consecuencia de las imprevisiones ya tratadas, el colono se ha desplazado por su propia iniciativa a las zonas inexplotadas sin más apoyo que sus elementales conocimientos agrícolas, su escopeta y su perro, tratando de conseguir una superficie de tierra cuya extensión y productividad dependerá única y exclusivamente de la capacidad laboral familiar en la esperanza de que el valor de su trabajo representado en su parcela lo coloque dentro de las formas actuales de crédito con que se premia su esfuerzo.

En esta dura lucha que hace al agricultor acreedor de nuestra admiración y nuestro respeto se organizan las colonizaciones espontáneas.

Y es deplorable la forma como las entidades crediticias estimulan su esfuerzo con la exigencia de los siguientes requisitos que debe llenar el colono previamente para la concesión del crédito:

a) Titulación y legalización de su propiedad

b) Que la solicitud que haga ante la entidad encaje dentro de las normas establecídas por ella y no en las necesidades y programas del colono

c) Que el turno que le corresponda para la visita del Inspector de Crédito a su parcela esté acorde con la época en que el colono desea hacer la inversión.

d) Que su patrimonio, con que garantiza el préstamo, al ser revisado ofrezca un 50% más del valor del crédito y,

e) Que los intereses y plazos de la obligación puedan ser cancelados con el rendimiento del préstamo sin preveer los posibles riesgos que se corren en una labor agropecuaria.

Es que los dos criterios principales para el préstamo agrícola han sido hasta ahora el monto y su seguridad sin tener en cuenta el punto de vista del agricultor.

Estos y la falta de planeamiento en cuanto a vías de comunicación, asistencia educacional, social y técnica y otros aspectos que se tratarán más adelante, son los que colocan a la colonización espontánea en situación difícil. Pero este elemento humano es ideal para encauzarlo dentro de los benéficos programas que llamamos Proyecto de Colonización Dirigida.

B.- Colonización Dirigida:

La colonización dirigida es un programa de gobierno que a través de un estudio socio-económico previo busca dotar de tierras propias al campesino que va siendo desplazado por su índice demográfico y otros factores anteriormente enunciados.

De la planificación de estos programas a través de sus organismos especializados sale un Proyecto de Colonización el cual debe comtemplar los siguientes aspectos:

Estudios preliminares del área que se escoja y delimitación de su superficie situación geográfica, topográfica e hidrográfica análisis de suelos,

climas, superficie de la unidad familiar (parcela) condiciones para selección del colono preparación y selección del personal directivo y técnico programa de titulación programa de vías de penetración programas asistenciales crédito especial para colonización costos rembolsables de inversión rendimientos costos fijos de inversión mercadeo de la producción posible industrialización de ésta período de desarrollo del programa y, análisis de posibles incidencias dentro de las zonas beneficiadas y el resto del país, con base en los resultados calculados.

II - PROYECTO DE COLONIZACION

Un Proyecto de Colonización es el Instituto Íntegro de la Reforma Agraria que sobre el terreno práctico desarrolla una de las fases más importantes de sus programas.

El Proyecto de colonización con que vamos a trabajar será para 1.200 familias con posibilidad de alcanzar en forma progresiva hasta cuatro mil (4.000) familias en cinco años, aumentando el personal administrativo y técnico en la debida proporción y supliendo las exigencias que surgen.

Un Proyecto en cuanto a personal humano se puede dividir en:

a) Personal directivo
b) Personal administrativo
c) Personal de campo y,
d) Colonos.

El personal directivo lo compone un Director y un Sub-Director. El personal administrativo consta de Secretario Jefe de Relaciones Públicas, dos Secretarias, un Pagador con su respectivo auxiliar, un Almacenista y un Bodeguero un Contador Analítico, un Registrador de Créidto, un Auxiliar de Servicios Generales cinco Choferes y un Gerente de Cooperativa con dotación de acuerdo a sus programas y necesidades.

1.- Selección del Colono:

Se han cometido muchos errores al creer que gentes inexpertas en el ajetreo y conocimiento de la agricultura y en los medios de vida del campo, puedan tal vez adaptarse de la noche a la mañana a una realidad perfectamente extraña a las costrumbres adquiridas en medios diferentes. Es así como la selección de los colonos para incorporarlos a los programas de un Proyecto debe ser cuidadosamente aplicada con base no de tratar de resolver los problemas de superpoblación de los centros urbanos, sino más bien de desplazar las masas campesinas que en minifundios son un factor negativo dentro de la economía del país. Son los campesinos calificados por su conducta, capacidad laboral, adaptación a los climas, al medio ambiental a donde van a ser instalados, los que no sólo entienden los programas sino que agradecen los nobles propósitos que los generan. No es posible que familias acostumbradas a la vida de la ciudad, con profesiones artesanales, cuya demanda escasea o con bajos salarios, puedan rendir bien al ingresar a un programa de colonización. Se ha observado que estas gentes, en su desesperación por buscar solución a sus múltiples necesidades e ilusionados en los programas que a grandes rasgos se esbozan en folletos o en la prensa nacional, los acogen como una tabla de salvación y suministran informaciones falsas sobre sus aptitudes agrícolas al funcionario encargado de resolver su incorporación, logrando así sus propósitos. Pero su desengaño no tarda y entonces se convierten en un lastre que contamina e incide desfavorablemente en el hombre capaz de laborar la tierra.

La familia ideal es aquella que no solo conoce los problemas del campo sino que halla en ellos una satisfacción y un deseo de superarlos que solo nosotros, los campesinos, lo entendemos. Que su salud y la de su familia le permitan un rendimiento de acuerdo con las exigencias de los programas. Que ojalá cuenta con hijos de cierta edad que multipliquen la mano de obra para la explotación familiar. Que los programas a desarrollar sean conocidos por él o por lo menos pueda entenderlos. Que las zonas de donde proceda tenga temperaturas y climas similares a donde va. Que su incorporación a estos programas sea totalmente voluntaria.

Al analizar estos puntos que en su aplicación se hacen difíciles, hallamos una orientación para preferir al colono espontáneo que a través de los programas y realizaciones que se van conociendo en el Proyecto, llega y se asienta por sus propios medios esperando su turno para que todos los beneficios del Proyecto dirigido lleguen hasta él.

La influencia de un Proyecto dirigido es francamente decisiva en una gran área, pues el desplazamiento de los colonos espontáneos va rodeando la zona a manera de ondas con las cuales se aumenta día a día el personal que se va a incorporar al programa.

[illegible]as de Comunicación:

La incidencia en un Proyecto por la facilidad en las vías de penetración es definitiva. En un principio se justifica unicamente una carretera que partiendo de una vía arteria o principal llegue a la iniciación del Proyecto de Colonización . Dentro de éste se adelantarán las obras de caminos transitables, con sus puentes necesarios, que hagan fácil y menos costoso el transporte en mula. Pero a medida que el desarrollo de los trabajos de los campesinos exigen mejores vías, deben construírse para afianzar al colono en su parcela, valorizar su trabajo y disminuir el costo del transporte de productos.

3.- El Director del Proyecto:

El Director de un Proyecto es el eje principal sobre el cual gira la dirección, supervisión, control, desarrollo y aplicación de los programas que se han planificado para la zona donde se va a trabajar. Por lo tanto, un Director no debe ser improvisado, sino el fruto de una preparación y adiestramiento en el terreno donde va a actuar, a fin de que sus actuaciones, con la autoridad y autonomía suficientes, resuelvan en el campo y en la forma mas acertada los problemas que no podrán ser previstos sobre un escritorio. Es esta la razón por la cual el Director de un Proyecto es la parte media de la pirámide en la cual se van concentrando todas las responsabilidades y trabajos que deben irradiarse a través de sus subalternos, para que en la cúspide de ella aparezca el colono con los resultados positivos de los fines perseguidos. De lo contrario cualquier programa se derrumbaría por bien planificado que haya sido.

Para que este funcionario pueda alcanzar las metas previstas de planeamiento de acuerdo con la responsabilidad que se anota anteriormente, debe dársele las siguientes facilidades:

1º Alojamiento funcional para el personal administrativo

2°- Autonomía para la selección de su personal o por lo menos válido su concepto para que pueda ser removido o retirado cualquier funcionario subalterno dentro del Proyecto.

3º Dotar al personal Administrativo y de campo de los elementos de trabajo necesarios;

4º Dotarlo de medios de transporte que le permitan agilizar el movimiento de su personal dentro de la zona de influencia del Proyecto.

5°- Situación oportuna de dinero acorde con los programas trazados y época de desarrollo ;

6º Reglamentación interna clara y precisa para que cada una de sus dependencias cumpla a cabalidad las funciones encomendadas;

7º Unificación de los informes que deba rendir a las Directivas;

8º Auditaje ágil e inmediato por parte de personal especializado en Reforma Agraria;

9º Que los programas de trabajo o de beneficio que se ofrezcan por las Directivas para el Proyecto de Coloni ación sean cumplidos, máxime si han trascendido al personal de colonos;

10º Que la remuneración, alojamiento y dotacion de las mínimas exigencias de la vida moderna permitan seleccionar al personal de campo para conseguir de él un mayor rendimiento.

11º Que una vez trazados al Director los programas a desarrollar tenga la total autonomía para llevarlos al campo y si es el caso, sin modificar el sentido de ellos pueda variar la aplicación para llegar al resultado previsto;

12º Que se faciliten los medios para que el personal técnico esté al tanto de las innovaciones de su especialización, lo cual puede hacerse a base de conferencias, revistas, folletos, textos y cursos permanentes de especialización, según la capacidad del personal;

13º Que se coordine con los Directores del Proyecto el estímulo de

su personal a través de ascensos, traslados, facilidades de vivienda, primas de localización por mal clima etc. etc.

4.- Personal de Campo:

A este personal en su mayoría técnico se le da esta denominación ya que sus funciones se desarrollan en permanente contacto con el colono en su parcela o en los centros de trabajo. Consta de cuatro (4) Ingenieros Agrónomos; dos (2) Veterinarios; tres (3) Supervisores de Frentes; veinticuatro (24) Extensionistas; tres (3) Mayordomos; seis (6) Viveristas; dos (2) Médicos; seis (6) Enfermeras; diez (10) Mejoradoras de hogar; un (1) Abogado para titulación de Baldíos; dos (2) Secretarios; ocho (8) Topógrafos; cuatro (4) Dibujantes; ocho (8) Cadeneros, más el personal de obreros necesario que va en relación con los programas que se desarrollan en las diferentes etapas, partiendo de un mínimo de cuarenta.

El cuadro orgánico del Proyecto y las funciones del personal más importante serán expuestos en la Sesión plenaria que me corresponda, para poder consignar en esta exposición mi concepto personal respecto de las funciones capitales que engendra un Proyecto de Colonización Dirigida.

El personal de campo son los ojos y los brazos del Proyecto. Por ser imposible ejercer un control inmediato y permanente sobre él en razón de la extensión de la zona donde opera, debe ser adoctrinado, preparado, formado en un espíritu de lucha y de trabajo, adaptado a los medios adversos de la naturaleza y conocedor de la metodología para que transmita sus conocimientos y corrija sin ofender. Respetará el hogar del colono como si fuera el suyo; su conducta en el trabajo y fuera de él será ejemplar ya que los colonos serán sus jueces permanentes que calificarán sus actuaciones y aún las de su vida privada y será el verdadero intérprete de los principios en que se inspira la Reforma Agraria. Este personal debe reunirse permanentemente siquiera una vez al mes para que, en asocio del Director, conozca los resultados no solo positivos sino también negativos de los programas en desarrollo y dentro de una gran democracia se acepten todas las críticas constructivas, ya que son ellos los que están viendo de cerca las posibles fallas en que se haya podido incurrir. El director debe llegar a este personal con amistad y comprensión, exigiendo inflexiblemente el cumplimiento de sus órdenes, pero estimulando y reconociendo su trabajo en el campo. Para tratar a este personal subalterno en general no solo debe emplearse la inteligencia sino también el corazón para sentir sus necesidades y

tratar de resolvérselas en la forma en que las circunstancias lo permitan para que él pueda agradecer a fin de explotarle en su mayor rendimiento.

III - SIGNIFICADO DE LA EXTENSION:

En la ejecución de la Reforma Agraria se tienen en cuenta los elementos esenciales que en ella intervienen como tierra, hombre y capital. De estos el hombre ocupa el primer lugar por ser el factor activo y quien pone la dinámica sobre los otros dos. Por eso en nuestros programas el hombre es elemento vital.

La ignorancia técnica y cultural del campesino con quien se realiza la Reforma Agraria es factor dominante que limita la capacidad de aprovechar los recursos existentes, de crear nuevos recursos para producir más al menor tiempo y con el menor costo posible, y lograr así un bienestar del campesino, que es el fin que se persigue.

La falta de oportunidad educativa al campesinado se suple mediante el sistema de educación por medio de la Extensión.

La Extensión Agrícola como sistema de educación extra-escolar en donde los jóvenes y los adultos, hombres y mujeres, aprenden haciendo, proporciona conocimientos, habilidades y destrezas al individuo, a la familia y a la comunidad para que con sus propios medios actúe en la solución de su problema.

Los programas de Extensión se basan en las necesidades individuales y generales del campesino con quien se trabaja en cada caso y está a cargo del personal técnico y asistencial.

Las campañas principales que se realizan en la Extensión Agrícola contemplan los aspectos sociales, comunitarios, de salud, nutricionales, recreativos, técnicos, agrícolas y pecuarios en cultivos comerciales y cultivos de subsistencia, ganadería extensiva e intensiva, industrias menores, cooperativismo, alfabetización y acción comunal.

El trabajo de Extensión se complementa procurando vincular capital

suficiente a la agricultura, llevándolo a la familia a través del crédito que en este caso se tiene como un medio vital en la consecución de un fin.

Métodos que se utilizan: visitas a las fincas y hogares, demostración de métodos, demostración de resultados, conferencias, discusiones, consultas a las Oficinas, cartas personales, adiestramiento de líderes, circulares, excursiones y giras, boletines, folletos, películas, carteles, periódicos, etc. etc.

Los Clubes 4-S juegan el papel más importante en los trabajos de Extensión y mediante ellos se capacitan los futuros colonos para hacer de ellos verdaderos empresarios agrícolas.

IV - COMPLEMENTOS INDISPENSABLES

1.- Escuelas Vocacionales:

Se hace necesario establecer dentro de las zonas de colonización en coordinación con otros organismos estatales, escuelas de capacitación vocacionales y artesanales para los colonos y sus hijos.

Esta medida aunque costosa facilita en grado sumo el entendimiento y desarrollo de los propósitos que se persiguen con la Reforma Agraria. La capacitación del colono en cursos de poca duración le abre nuevos horizontes para vincularlo cada día más a su terruño. Las escuelas vocacionales y artesanales van dándo solución a los problemas que hoy afrontamos; es necesario contar, para los programas futuros con un personal humano superior a aquel con que estamos trabajando.

2.- Crédito:

Todo colono que se encuentra localizado a grandes distancias de los centros de consumo y sin el crédito necesario no podrá alcanzar una ganancia mayor que su simple subsistencia. Por esta razón, para un Proyecto de Colonización el crédito significa un alto porcentaje en el éxito de lo que se haya planificado como programa de trabajo.

Para que un crédito cumpla las funciones específicas en un Proyecto

de Colonización debe llenar las siguientes condiciones:

1º Que las entidades crediticias del país, en su orientación para este servicio, pongan todo su interés e iniciativa para que los prestamos con que se va a estimular al colono incidan por sus tipos de interés y de plazo dentro de la política general del gobierno.

2º Que el crédito sea oportuno de acuerdo con las épocas de inversión.

3º Que este crédito sea suficiente en proporción a los programas trazados.

4º Que el crédito sea controlado a través del personal de campo en sus distintas modalidades de inversión.

5º Que el crédito sea verdadero en el fin para el cual fué otorgado para poder evaluar sus rendimientos.

6º Que el crédito abarque la total microplaneación de la parcela del colono, planeación en la cual intervendrá no solo el personal técnico del Instituto sino también el concepto y los deseos del colono mientras se ajuste a los programas establecidos.

7º Que el crédito se otorgue en especies a través de las Cooperativas para tratar de evitar que el colono disponga de él resolviendo problemas distintos del objeto por el que se concedió.

8º Que al vencimiento de las cuotas se exija su cumplimiento, pues de lo contrario se corre el peligro de convertir éste en un programa de simple subsidio familiar.

9º Que el gobierno establezca exenciones especiales de impuestos para las propiedades que se funden por este sistema, por un término no menor de cinco años.

La práctica nos ha demostrado que el manejo del crédito a través del colono es una verdadera ciencia que requiere gran criterio, sicología del beneficiario y conocimiento de la inversión para la cual se otorga y de sus rendimientos o pérdidas posibles, para que las exigencias de rembolso estén re-

lacionadas con los resultados, pues los colonos en su gran mayoría arguyen razones poderosas-sobre todo de carácter sentimental- para tratar de desviar las reglamentaciones que existan para otorgarlo.

3.- Vivienda

Ha sido muy discutido el aspecto de la vivienda en los programas de la Reforma Agraria de Colombia. Algunos la han planificado en concentraciones, otros en viviendas aisladas y otros no han sido partidarios de una ayuda o financiación a través del crédito, sobre todo en los Proyectos de Colonización.

La experiencia esta demostrando que el asentamiento de un colono en su parcela tiene diferentes razones que analizándolas separadamente, son la conclusión de una lógica. Así por ejemplo, una de gran importancia es el hecho de que mientras él (el colono) trabaja, su esposa labore en un ambiente de cierta comodidad y su familia esté defendida contra las inclemencias naturales de la selva. Dentro del desarrollo de este programa, en el Proyecto que dirijo, se ha alcanzado un 40% de viviendas construídas a través del esfuerzo del colono, a quien sólo se le ayuda con aquellos materiales que no puede producir (zinc, puntilla, herramienta etc.). Se anota que de este 40% no llega a un 2% los que han abandonado su parcela; no así aquellos que aún disponen de viviendas rústicas -que son aquellas que improvisan inicialmente a su llegada, para su instalación provisional en la parcela que le corresponde cuyo índice alcanza a un 20%.

Para planificar la vivienda del colono de una manera económica y con un crédito a largo plazo no debemos olvidar que el éxito o fracaso del hombre, en cualquiera de las actividades de su vida, depende en un alto grado de la forma en que reciba el apoyo moral de su familia.

4.- Titulación ;

El colono, a medida que vincula su esfuerzo y su trabajo al mejoramiento y valorización de su parcela, busca por todos los medios la Ley que lo ampare y le dé propiedad real de la tierra que tanto ambicionaba. Es así como el Proyecto debe disponer de medios ágiles y económicos -por no decir gratuitos-, que complazcan esa aspiración elemental de heredar algo a sus descendientes. Para estos fines el Proyecto dispondrá de una Comisión de Bal-

díos que, aplicando la reglamentación para titulación, inicie las diligen-ias que lleguen a los poderes contrales en donde se expedirá el título oficial de propiedad.

5.- Salubridad

El Proyecto es dotado de personal médico y de enfermeras con el fin de mantener, hasta donde sea posible, la salud de la familia, para que pueda recibir los beneficios de un programa como el que nos proponemos. La medicina en estos casos debe ser más bien preventiva que curativa. El saneamiento ambiental, la protección materno-infantil, la vacunación y la enseñanza de métodos para el manejo de las aguas, la necesidad de calzado, el valor nutricional de los productos que el agricultor cosecha o que adquiere en el mercado para una dieta balanceada, los controles pulmonares, los exámenes de sangre y materias fecales, la construcción de letrinas en las escuelas y en las viviendas de cada colono, hacen de la medicina preventiva la base sobre la cual se controla la salud del hombre-familia.

La curativa se presta en los puestos de salud, que deben ser construídos en centros equidistantes de la zona que se va a beneficiar y con los servicios de emergencia necesarios que permitan una atención provisional mientras se lleva el paciente al hospital regional.

El suministro de drogas en ningún caso debe hacerse en forma gratuita, sino facilitando al co ono a través de las Cooperativas los productos genéricos cuyo valor esté al alcance de la capacidad económica del colono.

6.- Cooperativa

La Cooperativa en un Proyecto la considero como la mitad del éxito que pueda alcanzarse en los programas de trabajo. Es a través de ella que se va no sólo a educar al campesino en su disciplina, ahorro, estabilidad en los precios de consumo y mercadeo, solución a sus problemas inmediatos de préstamos de calamidad doméstica, de educación secundaria etc., sino que al terminar el período trazado del programa, debe ser la Cooperativa quien continúe con la parte administrativa y crediticia, asesorada hasta donde las cir unstancias lo permitan por algún personal técnico. Esta labor es de las más com-

plejas en un programa de colonización. Es una empresa que con bases y reglamentaciones especiales de acuerdo con las leyes de cooperativismo debe recibir cierta agilidad de la empresa privada. Se ha visto cómo a través del funcionamiento de la cooperativa de mi Proyecto se acrecientan día a día no solo sus actividades sino los problemas que en su mayoría son de origen administrativo y comercial.

Los Institutos de Reforma Agraria que han analizado a fondo estos problemas están fomentando a gran escala la formación y desarrollo de Cooperativas en cada Proyecto donde se trabaja. Para el fomento de estas Cooperativas se está llevando a cabo no sólo la promoción y organización de ellas sino una ayuda económica a través de aportes en especies y en dinero así como algunos de los costos de funcionamiento, hasta tanto la Cooperativa tome vida propia y pueda cumplir en una forma independiente sus funciones.

El Director de un Proyecto, quien actuará siempre como Directivo en el Consejo de Administración de la Cooperativa, debe mantener la influencia en las decisiones y la orientación permanente. Si esto no sucede, las pugnas que se crean al comienzo de la Cooperativa por interés de posiciones o necesidades de servicios personales, van bloqueando lentamente su funcionamiento hasta desintegrarla. Lo más peligroso es dejarla fracasar en su iniciación, pues ocurre con frecuencia que el esfuerzo de los iniciadores que en un comienzo fue favorable se convierte en lastre de este sistema. Con este antecedente, volver a emprender en una nueva cooperativa es casi imposible, porque el colono piensa que no fueron los procedimientos utilizados los que llevaron al fracaso sino el sistema que es inoperante y engañoso.

Asimismo, debe orientarse la elección en el campo para que los verdaderos colonos capaces formen el equipo que, con el Director, consigan los fines deseados. Estos colonos deben ser líderes de sus zonas, para que con su poder de convicción-que hasta cierto punto es desconocido por el Director- acepten las orientaciones que dá el Instituto a través de su Cooperativa.

7.- Acción Comunal

Los complejos problemas que se presentan en la colonización debe ser resueltas, en lo posible a través de los mismos colonos, sin importar, hasta cierto punto, el aporte técnico y económico que haya que darles. Es así como las vías de comunicación interna, las escuelas, los centros de deportes, las

granjas vocacionales, etc., deben hacerse por acción comunal . Este sistema acostumbra al colono a conocer y apreciar el valor de estas obras y va aprendiendo como con el esfuerzo comunal puede resolver la mayoría de sus inquietudes y, más que todo, de sus exigencias. Es de anotar que al no tomarse estas medidas, siempre habrá un descontento latente; el colono exigirá cada día más y recargará en el gobierno, que a través de la Reforma Agraria ha llegado a éllos, la solución hasta del más mínimo detalle por parte de los funcionarios de un Proyecto.

A través de las Juntas que se organizan en sectores o zonas con su personería jurídica, puede encauzarse no solo la ayuda estatal sino tambien los servicios y créditos que lleguen de los planes de la Alianza para el Progreso, en sus distintos aspectos, pero siempre a través de la Dirección del Proyecto, para unificar trabajos de prioridad de acuerdo con sus necesidades y controlar los dineros o elementos a fin de que se les dé correcta aplicación.

En la forma anterior queda esbozado lo que es un Proyecto de Colonización.

Creo que las clases dirigentes de los países deben colocarse en el augusto estrado de los anhelos del campesino para que palpen la inmesa justicia que les asiste cuando demandan la ayuda estatal como único sistema que los defienda de su miseria, a fin de que en sus programas le den la prioridad que se merecen.

Y, con los resultados de la Reforma Agraria que producen impactos tan significativos en el hombre del campo, se sume aquella otra finalidad que ha pasado desapercibida: la de garantizar la estabilidad de los poderosos patrimonios al acortar distancias en las diferencias de clases sociales, que son tan notorias en estos países.

9a. COMENTARIOS A LA PONENCIA DEL SR. GUSTAVO ARTUNDUAGA PAREDES

Ing. Agr. José Luis Méndez Arocha*

I - INTRODUCCION

Después de agradecer a los organizadores del Seminario el señalado honor de haber sido designado comentarista de la interesante ponencia del Sr. Artunduaga Paredes, debo comenzar por hacer una confesión: en verdad mi información sobre el tema de programación y administración de la Reforma Agraria es muy sumaria y mi experiencia en ello se reduce a apenas dos años de trabajo profesional en la planificación y ejecución del Plan de desarrollo de Las Majaguas; habiendo durante ese período realizado un breve curso de entrenamiento.

Así pues, solicito del distinguido auditorio y del autor de la ponencia su benevolencia para con mi exposición, la que seguramente hallarán deficiente en muchos aspectos.

Es conveniente advertir, igualmente, que el enfoque general que he tratado de dar a estos comentarios es de dar énfasis a aquellos aspectos de la ponencia del Sr. Artunduaga que efectivamente pueden ser juzgados a la luz de la experiencia nuestra y que, además, por su carácter general, podrían proyectarse hacia los demás países latinoamericanos.

Es precisamente uno de los problemas más complejos para los países que inician su reforma agraria, la adopción de líneas de política de acción cuando no se posee una tradición nacional al respecto y forzosamente se deben buscar modelos en la experiencia mas dilatada de otras naciones.

Es cierto que los lineamientos generales de la problemática agraria y su interrelación con el desarrollo económico han sido reconocidos por los líderes del pensamiento socio-económico y político del continente como comunes a todos nuestros países e incluso que la metodología y la técnica de planificación agraria tanto a nivel nacional como regional o local se sustenta en bases cada vez más científicas, y por tanto generales; pero es justamente en el ámbito de la programación y de la administración donde las peculiaridades de cada nación - y aún de sus regiones - hace necesaria una política particular.

* Coordinador General del Plan de Desarrollo Integral del Sistema de Riego las Majaguas, Venezuela.

A este respecto, cuando decía hace un momento "nuestra" experiencia hacía referencia al cuerpo de doctrina de la planificación integral regional que el Gobierno de Venezuela se viene empeñando en crear a través de sus entidades específicas, entre las cuales merece una mención especial Cordiplán, y cuya expresión más cabal es el Plan de Las Majaguas.

Es de justicia también, al llegar a este punto, reconocer el destacado papel que ha desempeñado en esa labor la cooperación del Gobierno de Israel por medio de sus misiones de expertos en Venezuela y el ofrecimiento de cursos de entrenamientos en aquel país al personal venezolano.

II -SOBRE LAS METAS Y CRITERIOS PARA UN PROYECTO DE COLONIZACION

Son muy interesantes e instructivos los conceptos del ponente sobre la colonización y sobre su división en espontánea o dirigida.

Debo confesar, al considerar el punto de la importancia de las colonizaciones y en relación con la totalidad del trabajo, que me queda la impresión general de una falta de fijación de metas y criterios concretos y precisos en los proyectos específicos colombianos en una medida mayor que en el caso nuestro.

En Venezuela, al igual que en muchos otros países, se tienen definidos los objetivos generales de la Reforma Agraria. Así reza textualmente el Artículo 1°- de nuestra Ley de Reforma Agraria: "La presente Ley tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad". Todo ello como un medio para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la Nación. Es decir, la Reforma Agraria es el instrumento primordial de la redistribución de la riqueza de la redistribución de las oportunidades de toda índole y de la redistribución del poder político; pre-requisitos éstos indispensables para conquistar un futuro de prosperidad y de estabilidad.

En esto casi todo el mundo está de acuerdo; sin embargo, solamente en cuanto el planificador regional o de proyecto específico acomete la formulación de un programa concreto, es cuando se pone de relieve la necesidad de que el nivel superior del Gobierno le fije las normas para su proyecto, es decir, se determine una política en cuanto a definición de metas y criterios en forma explícita y cuantitativa.

Está bien decir: elevar el nivel de vida del campesino, pero en qué cantidad en relación a los demás ciudadanos y sectores y en cuanto tiempo? Obsérvese que la respuesta a la anterior pregunta es la que va a cuantificar la asignación para inversión en tierras, en obras de infraestructura, en servicios, en crédito agrícola, en maquinaria, etc., que se van a poner a disposición del agricultor en cada proyecto, y la oportunidad de hacerlo.

Es además directa la relación que existe entre el financiamiento descrito y la distribución del presupuesto nacional entre los diversos sectores de la economía y más especialmente, la división del financiamiento a la agricultura entre los sectores campesinos y empresarial. Se emplea aquí el adjetivo empresarial en su acepción venezonala actual. Se llama en general entre nosotros empresario al patrono agrícola, aquel que usa esencialmente los factores capital (por lo cumún crédito estatal) y empresa, y emplea más que todo trabajo asalariado; todo ello independientemente de la explotación directa o indirecta de la tierra, es decir, el término incluye también a los latifundistas.

Campesino en Venezuela es un vocablo que reclama una clara definición, puesto que aquí no le damos el sentido casti.o de hombre de campo sino que en general comprende solamente a aquellos agricultores pobres con agricultura más de subsistencia que de mercado, y al obrero agrícola, es decir, aquel que vive esencialmente de su propia fuerza de trabajo.

Por otra parte, debe ser otra meta cuantitativa gubernamental dar empleo al máximo a esa enorme riqueza potencial hoy despilfarrada en nuestros países que se llama la fuerza laboral del campo. Es esto compatible y en qué proporción con la agricultura empresarial, con el monocultivo, con la agricultura sin riego, en zonas subhúmedas con la agricultura altamente mecanizada? Al comentar el aspecto de planificación de los proyectos se trataría de algunas de las respuestas implícitas en la anterior interrogante.

Concretamente, en los proyectos de Las Majaguas, el sistema de riego

de Boconó y otros emanados de los Cursos de Planificación integral de asentamientos campesinos, propiciados por Cordiplán y asesorados por expertos israelíes, se han dejado establecidas esas metas y criterios, con la implícita adopción generalizada de las mismas por parte del Gobierno Nacional, de la siguiente manera:

a)- El ingreso medio de la familia campesina al décimo año de asentamiento debe ser del 80% del ingreso del obrero industrial no especializado (entre 8 y 10,000 Bs año; US $1,780 a 2,000/año).

b)- Se debe llegar a utilizar la mano de obra familiar con el mínimo de trabajo asalariado y ello debe representar ocupación para 400 a 500 días hombre por familia al año.

Como consecuencia de tales objetivos, la inversión por familia agricultora asentada en dichos programas en aquellos rubros directamente en posesión de la familia (excluyendo obras sociales y comunales y servicios, entre los que se encuentran grandes obras de riego y drenaje y la vialidad), es del orden de 50 a 60.000 Bs/familia (US$11,100 a 13,300), mientras que la inversión total para toda la población beneficiada agricultora o no, se ha estimado en Bs 80.000 por familia (US.$ 17,800). Esto último, si las obras sociales tuvieran que ser financiadas enteramente por el Estado, sin participación de la mano de obra de las comunidades.

III - LA PLANIFICACION DEL PROYECTO ESPECIFICO

Me permitiré aquí, al igual que en el subtítulo anterior, comentar diversos temas contenidos en la ponencia que se pueden agrupar todos bajo la denominación con que se encabeza este punto.

El Sr. Artunduaga con clara visión del asunto, reconoce la necesidad para que la familia agricultora y por ende la Reforma Agraria tenga éxito de poner a su disposición tierra, crédito - tanto para obras de infraestructura como para el capital de trabajo,- asisntencia técnica bajo la forma de extensión agrícola y de microplaneación de la parcela, ayuda en el mercadeo, vías de comunicación, vivienda, educación, servicios medicos-asistenciales, de cooperativismo y de acción comunal.

Encuentro la lista completa para definir lo que en Venezuela llamamos Reforma Agraria Integral, única a la que reconocemos necesaria y suficiente para alcanzar su fines. Me parece oportuno el comentario de que a tales recursos y servicios en Venezuela se les ha dado el carácter de derechos del campesino y no de simple concesión graciosa por parte del Estado.

El ponente igualmente en este punto destaca la necesidad a primera vista paradógica de crearle necesidades, de desarrollarle ambiciones al campesino, como medio de estimular su superación.

También concede primera importancia a la oportunidad y coincidencia de los servicios y recursos a nivel de la familia o la parcela, especialmente el crédito como condiciones absolutas de éxito.

Me parece que los temas anteriores deben ser destacados lo más que se pueda. Es necesario insistir en que la planificación agrícola, sobre todo por el carácter aleatorio de la agricultura, es una planificación más difícil y que requiere por tanto estar mejor elaborada y concebida que la planificación de una industria, en donde los factores pueden estar bajo un mayor control.

Entonces hay que insistir en que hay que programar pero que no basta con la consideración y cuantificación de todos los recursos y servicios sino que es imprescindible además que coincida en la parcela del agricultor en el momento oportuno y hay que darle lugar de relieve en nuestro pensamiento agrario a la necesidad de la promoción del hombre, a la creación de necesidades y aspiraciones como condición para alcanzar las metas no sólo sociales sino de producción.

Así, el círculo vicioso de una población que consume poco porque produce poco debe ser atacado, haciendo del campesino primero un consumidor mediante la extensión agrícola, la demostración del hogar, la acción comunal, etc., para que como consecuencia se vea obligado a producir más, y para ello es necesario dotarlo simultáneamente de los recursos suficientes.

En este momento conviene hacer la conocida advertencia de que hay otra regla, yo diría absoluta en sociología agrícola: no se debe planificar para el hombre sino con el hombre.

El mejor programa jamás alcanzará satisfactoriamente sus metas si no es del interés del agricultor y de su familia, si no se convierte en su propio programa.

La planificación que llamamos integral de un proyecto específico, que se puede dividir en sus aspectos físicos, agroeconómicos y de los servicios, tiene a su vez la gran responsabilidad de definir y encauzar el futuro de los beneficiarios en cuanto a su nivel económico y social e incluso su sistema de vida.

Los aspectos fundamentales que definen lo anterior en cualquier plan, son el tipo de unidad de explotación y el patrón o esquema de asentamiento. Se observa en el proyecto a que hace referencia la ponencia que el sistema allí adoptado es el de parcela unifamiliar con vivienda en la parcela.

Sería muy prolijo entrar a discutir todos los pros y contras de los diversos tipos de granjas y patrones de asentamiento en esta oportunidad, pero considero que el Seminario debe realizar una discusión a fondo del asunto, principalmente de la granja familiar ante la gran finca cooperativa o colectiva y de la vivienda en la parcela en contraposición con la vivienda en centros poblados.

En los cursos de planificación integral nuestros, se favorece el criterio de granjas unifamiliares para las condiciones actuales de Venezuela porque aún cuando no tienen las ventajas económicas de la finca grande, tienen viabilidad económica y constituyen en lo social un sistema más fuerte y estable que la finca cooperativa.

Respecto de la ubicación de la vivienda, entre nosotros se ha decidido en la mayoría de los casos la construcción de centros poblados aunque sin una consideración apropiada de la distancia máxima de la parcela. Actualmente se mantienen esos criterios de distancia y se están proyectando comunidades rurales mixtas (población agricultora y de servicio) y fraccionadas en centros de servicios y centros poblados satélites de acuerdo con modelos israelíes.

Los argumentos que se dan para la adopción del criterio anterior, no son solamente los evidentes de la mayor economía para la dotación y prestación de servicios en concentraciones, sino el de que las viviendas aisladas no favorecen la cooperación en actividades agrícolas o comunales y sociales

y el del mencionado criterio de distancia máxima entre la vivienda y el sitio de trabajo.

IV - SOBRE LA SELECCION DEL COLONO

Muy acertadas las observaciones del señor Artunduaga en este punto. No hay duda que el material humano, principio y fin de los planes y proyectos, es decisivo en el éxito o fracaso de ellos.

Me permito añadir algunas consideraciones hijas de la experiencia venezolana. En el empeño en hacer un granjero, un productor independiente profesionalizado, se puede fallar en ciertos casos, aún cuando existan los antecedentes de vida del campo y aptitud para los trabajos agrícolas. El de la persona que ha sido siempre obrero asalariado, que nunca ha ejercido su propia capacidad de empresa y de iniciativa, es el ejemplo más importante. No quiere esto decir que sea imposible realizar la transformación del hombre -de lo contrario no tendría sentido la Reforma Agraria - pero realmente ese hábito de jornalero puede ser un factor negativo que en ocasiones hará fracasar el esfuerzo puesto en la obra o al menos retardará la fijación del parcelero a la tierra y el llegar a hacerlo un granjero.

En el caso del Estado Portugués hay otro factor de consideración. Es el espejismo de la agricultura empresarial de la región con su alta mecanización. El modelo de agricultor que tiene a la vista el campesino y que inmediatamente se siente atraído a imitarle es aquel que cultiva 40 o más hectáreas mecanizadas, incluso con aviación y que emplea mano de obra asalariada. No se percata el campesino que el desempleo de su propia capacidad laboral tendría que ser sustituído por mayor inversión de capital y que ello no tendría justificación porque esencialmente se está consumiendo en vez de crearse riqueza. Es frecuente allí ver agricultura mecanizada mientras el campesino se mantiene ocioso lo cual quiere decir solamente que alguien está subsidiando esa agricultura, o que alguien se está empobreciendo.

V - ASPECTOS DE LA DIRECCION Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL PROYECTO

Me parece esta parte la más valiosa contribución de la ponencia a los

fines del Seminario. Con la claridad y precisión que tienen que haberle dado los once años de dirigir el proyecto, el Sr. Artunduaga expone el hecho básico de la imprescindible necesidad de la autoridad regional con suficiente autonomía para la ejecución exitosa de un proyecto específico.

En su caso, absolutamente todos los servicios, inclusive extensión agrícola, asistencia médica, educación, ejecución de todas las obras etc., estan bajo un comando único, con un presupuesto integral y específico para el proyecto y con libertad de acción en el propio terreno. No es posible exagerar la importancia de este tipo de organización descentralizada para lograr que los proyectos marchen eficazmente y al ritmo satisfactorio y para que se presten los servicios en forma coordinada. Lo mismo puede decirse de la programación única y común de todos los aspectos que debe hacerse anualmente para la elaboración del presupuesto.

En Venezuela estamos pensando en los mismos términos y se ha iniciado el ensayo de organismos regionales basados en los anteriores principios con los Comités Coordinadores y los Coordinadores Generales de los sistemas de riego, el de Las Majaguas ya en funcionamiento. En este caso la concentración de funciones no es tanta como en el de Caquetá y cada organismo conserva su individualidad. A pesar de ser prematuro hacer un juicio definitivo sobre esa organización todos los indicios son de que la coordinación sería imposible sin subordinación a un comando único y que el establecimiento de estos organismos encuentra notable resistencia a nivel de los organismos centrales, por lo general muy celosos de sus dominios y atribuciones.

Como se expresó con anterioridad las necesidades integrales de un proyecto específico pone de relieve la desarticulación y falta de objetivo concreto común entre algunos servicios; la respuesta para lograr los ajustes necesarios es el organismo regional. Por lo demás este es el camino que han seguido muchos países; está el caso de la autoridad del Valle de Tenesí (T.V.A.), las autoridades regionales de Israel, el plan de Badajoz, sería de la mayor importancia que este Seminario hiciera una declaración en el sentido de respaldar la creación de organismos regionales o de proyecto específico.

Por último, manifiesto mi acuerdo con los conceptos del ponente respecto de la necesidad de proveer un ambiente cómodo y apropiado para la residencia del personal que compense las desventajas de vivir en el medio rural, y que haga posible contar con gente capaz, igualmente reconozco la necesidad

del adoctrinamiento del personal para que desarrolle una labor efectiva.

La excelente ponencia del Sr. Artunduaga merece los comentarios más amplios y acertados de una persona más calificada que quién les habla y los múltiples detalles que menciona - con lo que me parece interpretar su concepto de que en planificación agrícola son importantes hasta los pequeños detalles - cada uno debería ser comentado con más tiempo que el que permiten estas reuniones.

Manifiesto que un gran beneficiario de las enseñanzas de la ponencia es el comentarista propiamente porque ahora comienza a marchar por el camino que tan bien sabe señala el Sr. Artunduaga.

9b. COMENTARIO A LA PONENCIA DEL SR. GUSTAVO ARTUNDUAGA PAREDES

Ing. Guillermo Crespo*

Comenzaremos por agradecer la gentileza del personal directivo que, bajo el patrocinio del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, hizo posible la organización de este importante Seminario sobre Programación y Administración de la Reforma Agraria, primero, por habernos brindado la oportunidad de estar presentes en esta reunión a la que asisten los más calificados técnicos que laboran en este campo de actividades en América Latina y otros países y, segundo, por proporcionarnos la inmerecida misión de analizar y comentar el importante trabajo "Proyecto de Coloni ación Dirigida" del distinguido colega Gustavo Artunduaga Paredes, de Colombia.

En realidad la Reforma Agraria y su complemento lógico, la colonización, en todos los países constituyen temas de actualidad por demás apasionantes, que habiendo ya vencido la etapa de la controversia, son aceptados hoy universalmente como útiles y necesarios al desarrollo económico y social de los pueblos del continente.

A la simple observación, parecería que el problema se planteara únicamente en lo que se refiere a su profundización y a los métodos y sistemática a observar para su eficiente aplicación, de manera de no dañar básicamente la economía del sector agropecuario ni producir su total desorganización. Esto es precisamente cuanto, según creemos, enfocará en todos sus complejos y variados aspectos este importante Seminario.

¿ QUE ES COLONIZACION?

Entrando al tema que nos toca comentar "Proyecto de Colonización Dirigida", estamos de acuerdo con el autor en que, desde épocas remotas, la colonización ha sido el medio más socorrido principalmente para lograr la consolidación de la conquista militar, apelando para ello al traslado de masas de pobla-

---

* Jefe del Departamento Agropecuario del programa de Colonización, CBF-BID, Bolivia.

ción de la metrópoli al territorio sometido, a fin de imponer a la larga su cultura y sus costumbres.

Modernamente este concepto ha cambiado substancialmente y se puede afirmar que la colonización tiene su razón de ser en una mejor distribución de los recursos humanos de un país dado; en la necesidad de un éxodo natural o inducido de poblaciones que habitan en zonas de tierras pobres y de recursos muy limitados, en la urgencia de solucionar problemas surgidos de la explosión demográfica y de la escasez y alto precio de las tierras de labor, en la inseguridad de las cosechas, en la esperanza natural del hombre de crearse una economía más holgada y un porvenir mejor, en la necesidad de ejercer dominio efectivo sobre un territorio, etc.

Importancia de la colonización.

Por diversas razones, principalmente por el aislamiento de ciertas regiones motivado por causas geográficas, como la presencia de grandes barreras montañosas que hacen difícil y costosa la construcción de carreteras, las enormes distancias para llegar hasta ellas, la insalubridad del medio tropical y otros obstáculos que han ido venciéndose gradualmente y en los que la medicina ha jugado un papel importante, se ha hecho posible la penetración a las áreas selváticas y de sabanas que encierran grandes recursos potenciales, áreas de las que participan la casi totalidad de los países latinoamericanos

Este hecho ha brindado la posibilidad de que grandes concentraciones humanas, que por diversos motivos habitan en zonas pobres de recursos o donde por imperar el latifundismo u otras causas escasea la tierra; donde existe subocupación y carencia de oportunidades de trabajo por falta de desarrollo industrial o, sencillamente, porque el campesino quiere permanecer como tal pero desea expandir sus actividades y contar con una relativa seguridad para la obtención de sus cosechas, puedan trasladarse a nuevas tierras donde encontrar un medio de trabajo y una perspectiva de progreso.

Sin desconocer la enorme importancia de este flujo migratorio para lograr la efectiva incorporación de vastos recursos naturales a las economías nacionales, puede ello sin embargo, en determinados casos, cultural y técnicamente hablando, significar un retroceso, cuando utiliza como elemento colo-

nizador a obreros desocupados de las fábricas o las minas que, poseyendo ciertas habilidades técnicas, son equiparados a campesinos de un nivel cultural muy bajo y para quienes al ser trasladados por un programa de colonización, aún con asistencia de tipo muy limitado, constituye un avance efectivo sobre su anterior condición de vida.

Este hecho analizado friamente, significaría un movimiento de reflujo de la ciudad hacia el campo que estaría contradiciendo totalmente el fenómeno normal que se observa en los países en desarrollo, en que el campo es quien nutre las oportunidades de ocupación que crean la industria o los servicios.

Sin embargo, el solo hecho de la incorporación de las zonas tropicales para la producción de ciertos bienes (de consumo o materias primas) actualmente de importación, con el consiguiente ahorro de divisas, estaría en cierto modo justificando esta situación especial.

Tipos actuales de colonización.

Aparte de las formas citadas por el autor (Espontánea y Dirigida), nos atreveríamos a citar una tercera forma: la espontánea orientada (orientada en mayor o menor grado).

En países donde está en vigencia una Reforma Agraria irrestricta y donde aún existen considerables extensiones de tierras fiscales, la colonización espontánea ha tenido cierto desarrollo circunscrito a la ocupación de tierras más o menos próximas a las carreteras, estableciéndose así pequeñas comunidades por lo general muy pobres e inconexas.

El caso más general es el de la colonización "espontánea orientada" en que el campesino o más propiamente grupos de campesinos, deseosos de poseer algún tipo de documento que legalice su asentamiento y posterior propiedad, acudan a los organismos encargados de administrar las tierras fiscales declaradas de colonización y recaben un permiso para la ocupación de una determinada extensión de tierras, naturalmente, de acuerdo al número de interesados y a la superficie que reconoce la Ley de Reforma Agraria en tales zonas para la propiedad familiar o pequeña propiedad y se constituyan en "colonias" o "Cooperativas" asumiendo un determinado nombre. A fin de evitar reclamos posteriores, previamente al otorgamiento de tal permiso, los campesinos o sus delegados de mayor confianza, deben visitar y determinar la zona para su

asentamiento.

Una vez constituídos los colonizadores en el terreno, organizan sus directivas responsables y proceden luego a la distribución de las tierras de acuerdo a disposiciones ya establecidas para estos casos como ser: la máxima superficie y frente de la parcela, el sorteo de lotes, la máxima pendiente de las tierras de labor, el respeto de fajas de bosque como derecho de vía en los caminos y carreteras, en los arroyos, etc.

Las disposiciones legales conceden un plazo de dos años para el asentamiento definitivo de este tipo de colonos en razón de que no reciben ningún género de asistencia, tiempo en el que se estima que pueden realizar un mínimo de trabajos que le den derecho a pedir su título definitivo; este plazo se explica en el hecho de que su establecimiento se realiza por etapas que se justifican en la no disponibilidad de suficientes recursos y en la necesidad de salir periódicamente a proveerse de medios de vida en su zona de origen.

Vencido este plazo los interesados solicitan la legalización de su derecho de propiedad y a este efecto se destaca una comisión topográfica y legal que establece los linderos definitivos de las parcelas y califica, sobre el terreno, el derecho de los colonos para obtener su título de propiedad. Luego entrega un "Certificado" que acredita haber cumplido con los requisitos exigidos, documento con el cual están en capacidad de tramitar su título ejecutorial en Reforma Agraria.

Muchos se preguntarán porqué hablar de colonización espontánea muy especialmente en países donde existen Programas de Colonización dirigida en actual ejecución; este es un tema de investigación para los sociólogos que deberán desentrañar los motivos porqué los campesinos, en su gran mayoría prefieren establecerse a su albedrío. La explicación a nuestro juicio, está en la desconfianza (por falta de suficiente información) en los programas de colonización, en el temor a adquirir deudas y su preferencia por un régimen de entera libertad, cuya contrapartida negativa está en la gran destrucción de recursos naturales.

Concordamos con el expositor, en que este tipo de colonos, el más esforzado y decidido por cierto, junto con recibir muy poco, tiene que satisfacer una serie de requisitos, muy rígidos como inoperantes, cuando quiere obtener la concesión de un crédito, así sea mínimo. En general, parecería que

las instituciones de crédito agrícola no desarrollan una política realista y sobre todo, más dinámica, que esté en directa relación con sus funciones de fomento y consiguientemente con la necesidad de satisfacer los requerimientos del colono y concretaran su acción solamente a velar por la garantía de sus inversiones.

Estamos de acuerdo también en que estos colonos no reciben o son los últimos en beneficiarse de la asistencia educativa, social, técnica, vial, etc. de los organismos del Estado y, asimismo, que por su condición de espontaneidad y disposición sicológica para enfrentar los rigores de la tarea colonizadora son (por acudir por sí solos a solicitar tierras) elementos valiosos, a quienes habrá que inculcarles confianza y ganarlos para los programas de colonización dirigida.

Colonización dirigida.

Estamos plenamente de acuerdo con el expositor cuando afirma que la colonización es un programa de Gobierno, aunque sabemos también que la iniciativa particular ha jugado en algunos países un gran papel en este respecto.

En cualquiera de los casos, la colonización es fundamentalmente una empresa de inversión a mediano y largo plazo, pues dependerá del monto de los recursos, empleados con habilidad, que el colono entre en posibilidad de convertirse realmente en un productor con suficiente capacidad para responder a sus compromisos de crédito y superar su anterior nivel de vida.

De ahí que para realizar en forma racional cualquier tipo de desplazamiento migratorio con fines de colonización, se requiere, primero que nada, de la adecuada legislación que establezca la política de colonización y, luego, de la formulación de proyectos específicos para cada caso, donde se consideren y estudien en detalle todas las complejas cuestiones que atañen a su conducción exitosa. Estos proyectos deberán ser lo suficientemente elásticos como para aceptar ajustes impuestos por las circunstancias que son comunes a este tipo de actividad.

Sin embargo, previamente a la formulación de proyectos específicos habrá que cumplir la fase de estudios preliminares para la evaluación y determinación de las áreas a colonizar, valiéndose para ello de la fotografía

aérea, de los mapas disponibles y de la exploración y reconocimiento efectivos sobre el terreno, de aquellos territorios más aparentes para la colonización.

Estos estudios preliminares comprenden la descripción de los siguientes aspectos: situación geográfica, aspecto físico, características ambientales y aspectos económico-sociales como ser: condiciones climáticas, vegetación espontánea y flora en general, fauna, condiciones higiénico-sanitarias, suelos formación y capacidad potencial de producción, etc., para enfocar luego el aspecto económico social: vías de comunicación y costo de transporte, población, nivel de vida, servicios públicos, régimen agrario, economía regional y zonal (actividad agrícola y ganadera), comercio regional, industrias establecidas y posibilidad del establecimiento de otras en base a recursos de la zona o el cultivo de ciertas materias primas, etc., y fundamentalmente, un concienzudo estudio de mercados y mercadeo para la producción. Como corolario de esta investigación el capítulo Conclusiones y recomendaciones, justificará las áreas que por sus condiciones muestren mayores posibilidades para la colonización y que deberán ser estudiadas con más detalle.

Determinada el área a colonizar, se entra automáticamente a la fase de Proyecto, en que de acuerdo a la secuencia, se encararán los trabajos que pueden denominarse de pre-colonización (obras de infra-estructura) que se resumen en las siguientes: levantamiento topográfico, apertura de sendas de penetración, estudio económico para la determinación de la parcela tipo, planificación del ordenamiento físico del territorio: caminos, parcelación localización de centros principales comunales y núcleos con sus respectivos servicios (hospitales, postas sanitarias, escuelas, administración, almacenes, cooperativas etc.), perforación de pozos para la provisión de agua potable, desbosque, establecimiento de centros de producción de plantas perennes, pastos, etc. para su distribución a los colonizadores (cacao, goma elástica, cítricos, café banano, etc.) construcción de caminos principales y secundarios, etc., etc..

Concluídos los trabajos antes citados deben ser considerados otra serie de aspectos que tienen relación con el traslado mismo de los colonos y de los diversos y complejos problemas logísticos que ello plantea, desde determinar las líneas de dependencia entre el organismo directivo de alto nivel (Dirección Ejecutiva) y sus dependencias técnicas, económicas y administrativas (Departamentos de Agronomía, Ingeniería, Control de Inversiones, Sociología, Servicios, Personal, etc.). con sus Jefaturas de Zona o de Pro-

yecto con su personal técnico de campo, administración, servicios, etc., hasta la planificación general de todos los aspectos asistenciales del Programa (extensión agrícola, medicina, educación créditos, etc., etc.), la inversión por colono y cronología de los desembolsos, los cultivos previstos, la rentabilidad esperada, el plan de pagos, el mercadeo de los productos, la cooperativización de los servicios, la industrialización de algunos recursos, la selección, traslado y asentamiento del colonizador, las repercusiones del programa sobre la economía del país, etc.

PROYECTO DE COLONIZACION

Lamentamos tener que discutir con el autor de la ponencia sobre lo que es un Proyecto de Colonización. Al iniciar nuestra exposición nos permitimos afirmar que la colonización apenas era un complemento de la Reforma Agraria y no la Reforma Agraria misma. Corresponderá a este Seminario establecer los términos cabales de ambos conceptos y desde luego dejamos planteado el problema a los colegas asistentes a este Seminario.

Debido a que un Proyecto de Colonización es un conjunto sistemático de medidas y previsiones de diversa naturaleza destinado a lograr el asentamiento normal de colonizadores en una determinada zona, tiene también ciertas limitaciones en cuanto a su aplicación general.

Por tanto creemos que sería más propicio hablar de algo que creemos fundamental cual es una política básica de colonización, que nos daría oportunidad a cambiar ideas y ponernos de acuerdo sobre las normas generales a observar en la conducción de los Proyectos de colonización que, como su nombre lo indica, tienen un marco de aplicación más restringida.

Sería más propio, quien sabe, para generalizar, hablar de un Programa de colonización que puede involucrar diversos proyectos a ejecutarse en otras tantas zonas, en un determinado lapso de tiempo y en un determinado país.

Hechas estas aclaraciones, habrá que hacer un análisis somero de los aspectos tratados en la ponencia haciendo un paralelo con los métodos, disposiciones y medidas adoptadas en mi país, para encarar y resolver en lo posible los variados y complejos problemas que plantea la colonización.

necesidad de la planificación en la reforma agraria

Por. Ing. Agr. Arnaldo Ron Pedrique.

INTRODUCCION:

La necesidad de la planificación en la reforma agraria es motivo de profunda meditación, cuando en el proceso histórico de una Nación irrumpe con toda su violencia la presión del campesinado sin tierra contra las defectuosas estructuras de la tenencia de la tierra. En ese momento, se enfrentan dos criterios que responden a situaciones creadas por circunstancias evidentes.

Por una parte, la acción inaplazable ante una situación de injusticia para con un denso conglomerado humano: el campesino sin tierra sometido a una explotación del hombre por el hombre; luchando contra la penuria; condenado a una constante migración que lo obliga a no tener una vivienda estable; haciendo una explotación exhaustiva de los recursos naturales que cada vez le hacen más penoso su esfuerzo en la lucha contra las malezas y los bajos rendimientos; sufriendo condiciones de vida más duras cada año; y, en fin, un ser marginado de la vida social, económica y política de la Nación.

* Jefe de la Oficina de Planificación Sectorial del Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela.

Por otra parte, la conciencia de que no basta para resolver el problema de ese campesinado la sola dotación de la tierra, sino que además es necesario ofrecerle los medios para explotarla eficientemente, a fin de que "la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad". Artículo 1º de la Ley de Reforma Agraria de Venezuela.

En todo caso, cualesquiera que sea el sistema, la reforma agraria tiene que ajustarse a la realidad política, social y económica de cada país. Los países latinoamericanos han manifestado su opinión acerca del sistema más conveniente para esa reforma en la V Conferencia Interamericana de Agricultura de la O.E.A. y VI Conferencia Regional para América Latina de la F.A.O. reunidas en México en 1962; en la VII Conferencia Regional para América Latina de la F.A.O., reunida en Brasil en 1963; y en el X y XII Período de Sesiones de la Conferencia Mundial de la F.A.O. reunidas en Roma en 1961 y 1963. En la última de ellas ese sistema se definió al decir que "los gobiernos que aún no lo han hecho consideren la posibilidad de incorporar dentro de sus estructuras políticas y sociales un sistema de reforma agraria integrada que, al mismo tiempo que reconoce el derecho del labrador a adquirir u obtener la propiedad de la tierra que trabaja, reconozca como igualmente fundamental su derecho a la obtención de crédito oportuno y suficiente a un reducido interés, a la asistencia técnica, al bienestar social y a la seguridad de los mercados, a fin de que la tierra constituya no solamente el fundamento de su estabilidad económica, sino el principal medio para llegar a mejorar progresivamente su posición en la comunidad, así como la garantía de una vida digna y libre para él y su familia". Resolución aprobada en fecha 5-12-63 durante el XII Período de Sesiones de la Conferencia de la F.A.O.

Al analizar el contenido de las resoluciones aprobadas por los gobiernos latinoamericanos en las Conferencias regionales y mundiales, se puede notar que han escogido el sistema de reforma agraria integral. Este sistema persigue no solamente un fin político, sino que constituye un medio de desarrollo económico y social.

Venezuela está llevando a cabo un sistema de reforma agraria integral. De las experiencias obtenidas, se pueden hacer observaciones capaces de demostrar la necesidad de una planificación donde se contemplen los principios filosóficos que la inspiran, sus objetivos, los medios para realizarla y las metas que se pueden alcanzar.

Acogidos por la mayoría de los países del mundo libre los principios que definen a una reforma agraria integral, se plantea la necesidad de la planificación para llevarla a cabo en la práctica, manteniendo la filosofía de ese sistema.

Este trabajo atiende a ese planteamiento y presenta a la consideración de los interesados en estudiarlo una opinión favorable a la planificación, al comentar los principales aspectos que comprendería la ejecución de una reforma agraria integral.

FILOSOFIA DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

Para sentar las bases de la planificación de la reforma agraria integral, se requiere compenetrarse de la filosofía que la orienta. Esta aseveración de haber una filosofía de la reforma agraria integral, bien puede demostrarse con los resultados logrados en la práctica. En efecto, es indudable que hay un cambio de actitud entre aquellos estamentos sociales que antes se sentían afectados por su realización, tanto en el sector privado como en el público. Había Gobiernos que la eludían para evitar los conflictos sociales que ella podría acarrear al país donde se realiza.

Ese cambio obedece a que la filosofía de la reforma agraria integral define tres aspectos básicos para su realización:

a) Afirmar enfáticamente que la reforma agraria no es sólo "la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma", sino también y en igualdad de jerarquía de valores, "la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo". Artículo 1º de la Ley de Reforma Agraria Venezolana. Al igualar estos valores, la Ley reconoce y garantiza el derecho que tiene el hombre que recibe la propiedad de la tierra a recibir también la ayuda financiera y técnica, a fin de que esa propiedad cumpla con la función social que le corresponde. Este concepto convierte a la reforma agraria en un medio de desarrollo económico y social, además de tener el fin político que le es propio, y le abre las puertas de aquellos países que sienten la necesidad de realizar profundas modificaciones estructurales e institucionales para lograr su desarrollo económico y social, sin acu-

dir a procedimientos que puedan escapar fuera del margen de la Ley.

b) Calificar el latifundio, mediante el cumplimiento de la función social de la propiedad rural y no por la extensión superficial que esa propiedad ocupa. Este concepto difiere del tratamiento clásico que se le daba al latifundio en otros sistemas de reforma agraria; permite garantizar el derecho de propiedad, mientras se cumpla con la función social; y estimula el mejor uso de la tierra al definir esa función social como: Artículo 19, Ley de R.A. Venezolana "la explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de la producción se apliquen eficazmente en ella, de acuerdo con la zona donde se encuentran y con sus propias características"; "el trabajo y la dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada"; el cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de los recursos naturales renovables"; "el acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señale esta Ley"; y la inscripción del predio rústico en el Catastro Nacional de Tierras y Aguas, de acuerdo con las disposiciones pertinentes".

c) Elevar al hombre como sujeto de la acción y no como objeto del Estado. En razón a ello, es el hombre quien solicita la intervención del Estado, a fin de que reconozca y garantice el derecho que le asiste de tener acceso a la propiedad de la tierra que trabaja y a los medios para explotarla eficientemente. Este concepto permite la intervención del Estado para realizar la reforma agraria donde esté vigente el problema, así sea en el centro o en la periferia, en la selva o el valle, donde el hombre reclame su derecho, el Estado debe reconocerlo y garantizarlo. Es lo justo, y la única limitación aceptable es la dependiente de los recursos administrativos y financieros conque cuenta el Estado y la potencialidad de los recursos para responder al esfuerzo productivo. En cambio, la experiencia de países donde el Estado ha convertido al hombre de campo en un objeto de la producción, ha llevado al fracaso a la reforma agraria y a la producción.

Objetivos:

Los objetivos de una reforma agraria integral se identifican con los del desarrollo social y económico, porque ellas persiguen la incorporación de la población rural a la vida social, política y económica del país mediante la

justa y equitativa distribución de la tierra y la más alta eficiencia en su explotación, en una base de "independencia y libertad para el hombre que vive del trabajo sobre la tierra" (Administración de una Reforma Integral. Ponencia presentada por la Delegación de Venezuela al VI Congreso de la O.D.C.A.)

Los alcances de los objetivos de una reforma agraria integral, rebasan, por ello, el enunciado anterior para comprender las modificaciones institucionales que respondan a las necesidades de atender al derecho que tiene el hombre que trabaja la tierra, al crédito, asistencia técnica, seguridades del mercado para la colocación de sus cosechas, oportunamente y a precios justos, la vivienda rural, así como las obras y servicios públicos complementarios, con el propósito de elevar la producción del sector agrícola y procurar que la población rural alcance niveles de vida dignos de su condición humana como parte fundamental de la colectividad nacional merecedora del "disfrute de la cultura, de la higiene de las modernas recreaciones de la civilización y de la asistencia espiritual necesaria para el cumplimiento de la finalidad trascendente de la persona humana"(O.D.C.A.Ponencia citada)Caracas, 15-18 de mayo de 1964.

En el propósito de llevar a la población rural niveles de vida más elevados, la reforma agraria integral debe ser llevada a cabo como una empresa nacional, donde todos los organismos del sector público y el privado actúen en función de esa reforma, debiendo por tanto, incluírse entre sus objetivos la necesidad de incorporar todas las obras y servicios concurrentes a tal fin como metas del plan de desarrollo económico y social del país, a cuyos efectos cada unidad de trabajo debe incluírlas en su presupuesto-programa, en forma armónica e integrada en la labor a desarrollar por todos.

En escala latinoamericana, la reforma agraria integral persigue el objetivo de lograr una base común de justicia social en el campo, que lleve a cada país la posibilidad de una integración económica donde el intercambio de productos agropecuarios refleje en sus precios una situación dependiente de la aptitud de sus recursos y eficiencias de la producción y no de una injusticia social para los productores. Así mismo, tener como objetivo la incorporación al consumo de los densos sectores de la población rural, impedida de hacerlo por sus bajos ingresos, lo cual sí permitiría el desarrollo industrial en los países latinoamericanos o el intercambio de productos industriales entre ellos, al ampliar la capacidad de los mercados internos en los países que mediante esa reforma eleven los ingresos de la población rural y la incorporen a la vida

social y económica.

En escala mundial, la realización de la reforma agraria integral perseguirá el objetivo de contribuír al bien común al procurar la elevación de los niveles de vida de la población rural y el aumento de la producción de alimentos y materias primas que tanto se requiere hoy para cubrir las crecientes necesidades de una población mundial cada vez mayor en relación con la producción de alimentos.

Los medios para realizarla:

El cumplimiento de los objetivos de una reforma agraria integral necesita de la planificación de su administración, a fin de conciliar las metas que se espere alcanzar con los medios de que se dispone para su realización en el tiempo y el espacio. Esta necesidad es más evidente cuando se hace de la reforma agraria integral, además de un fin político, un medio de desarrollo económico y social; cuando el Estado reconoce y garantiza no sólo el derecho a la propiedad de la tierra al hombre que la trabaja, sino también a los medios para explotarla eficientemente para que cumpla su función social; y, en fin, cuando se hace de la reforma agraria integral una empresa nacional que busca la incorporación de la población rural a la vida social y económica de la Nación.

MEDIOS LEGALES: La necesidad de realizar profundas modificaciones estructurales e institucionales dentro del marco de la Ley, en un Estado de Derecho, en un régimen representativo, democrático, requiere como medio para realizar la reforma agraria un instrumento legal que garantice la dignidad humana y la libertad individual a fin de que el hombre que trabaja la tierra sea el sujeto de la acción, sea el que ejerce el derecho que esa Ley le reconoce y garantiza mediante la intervención del Estado basada en la justicia social. Esa Ley debe inspirarse en el Derecho Agrario, en las bases filosóficas de la reforma agraria integral, en sus objetivos y cubrir todos los aspectos que envuelven las relaciones jurídicas del hombre como sujeto de un derecho a la propiedad de la tierra, los medios para explotarla eficientemente, la seguridad de colocación de sus cosechas, a precios justos, y otras obras complementarias, limitado sólo por la comunidad que "no debe ser perjudicada por la propiedad individual" y " que tiene derecho a recibir beneficio de la misma" (O.D.C.A. Po-

nencia citada) Esa Ley debe comprender, por tanto, toda la materia que abarca la reforma agraria integral, desde sus bases doctrinarias hasta las relaciones entre el sector agrícola con los otros sectores económicos y de los órganos de ejecución de esa reforma agraria, responsables de su realización, con las otras dependencias del sector público y privado. (La Ley de Reforma Agraria de Venezuela comprende los siguientes capítulos principales: a) Bases de la Reforma Agraria; b) De la propiedad rural; c) De las dotaciones de tierra; d) Del crédito agrícola; e) De la conservación de los recursos naturales renovables; f) De la organización del mercado de los productos agrícolas; g) De la vivienda rural; h) De las cooperativas agrícolas; i) De los contratos agrícolas; j) De los órganos de la reforma agraria; y k) De los medios de ejecución.) Esa Ley debe ser el producto del concenso de la mayoría de la opinión pública nacional. A tal efecto, es conveniente constituír comisiones integradas por representantes calificados de los diferentes sectores y corrientes de opinión que existan en el país para la consulta y asesoramiento en la elaboración de esta Ley. Muchos países no cuentan con los estudios básicos para determinar la total realidad de su situación agraria, los problemas que la afectan y los medios conque cuenta para resolverla, pero esta deficiencia no debe impedir la elaboración oportuna de la Ley, pues el conocimiento que tengan las personas dedicadas a las actividades agrarias, en sus diferentes aspectos, constituye una base capaz de permitir su elaboración a fin de que no se adelanten los acontecimientos en forma espontánea que pueda conducir a situaciones generalmente violentas con propósitos preconcebidos por sectores interesados en desvirtuar su posible realización dentro de la Ley. Sin embargo, los estudios acerca de la situación agraria son necesarios para la planificación de la administración de la reforma agraria y deben realizarse de todas maneras, aún cuando la Ley ya esté en vigencia, pues el dinamismo del proceso impone constantes evaluaciones que permiten el análisis de los programas en ejecución a fin de reajustarlos según los resultados obtenidos.

PERSONAL TECNICO: La realización de una reforma agraria exige de un personal previamente capacitado. La escasez de este personal constituye uno de los principales problemas para la realización de una reforma agraria integral en muchos países latinoamericanos. Por ello, hay que reconocer la necesidad de planificar la acción que conduzca a su formación en los principales aspectos que ella comprende, como la planificación, ejecución y evaluación de sus resultados en la práctica. Hay que entender que en la segunda mitad del siglo XX la reforma agraria es un proceso donde la técnica debe tener participación fundamental. La planificación a los diferentes niveles: nacional,

regional y local requiere de un verdadero cuerpo de técnicos especializados, debidamente adiestrados para aplicar metodologías nuevas en las disciplinas sociales y económicas capaces de enfrentar las diversas situaciones que la problemática agraria latinoamericana presenta. Técnicas como las de la extensión agrícola, el crédito supervisado, el mercadeo agrícola, la planificación de parcelamientos rurales, el cooperativismo agrario son motivos de superación constante en función de la reforma agraria integral. En razón a ello, los actuales profesionales del agro necesitan ser adiestrados en estas nuevas metodologías y técnicas mejoradas. En este sentido, ya se cuenta en el ámbito latinoamericano con el Centro Interamericano de Reforma Agraria de la O.E.A. varios Institutos nacionales para realizar este adiestramiento y está en proyecto un Instituto Latinoamericano de Investigación y Capacitación en Reforma Agraria patrocinado por la F.A.O. A los efectos de la planificación de la preparación de este personal técnico se puede tomar como base de cálculo de las necesidades lo acostumbrado para el caso de los servicios de extensión agrícola y las experiencias habidas en algunos países acerca de la planificación integral de asentamientos campesinos, así como el adiestramiento de Guías campesinos realizado en Venezuela.

RECURSOS TIERRA: La disponibilidad de tierras baldías o nacionales y en propiedad rural particular debe determinarse mediante el catastro de tierras, a fin de conocer la situación de la estructura agraria al respecto. Así mismo, el reconocimiento de suelos para el conocimiento de la aptitud agrícola debe realizarse.Ambos estudios básicos permitirán establecer la prioridad para la dotación de tierras a los sujetos de reforma agraria y la planificación de las explotaciones agropecuarias y forestales a realizar en los asentamientos campesinos. El inventario de los recursos es una medida necesaria para la planificación integral. Cuando se carece de estos estudios básicos, las dotaciones realizadas deben comprender la asistencia técnica dedicada a esos estudios para los efectos de la planificación del desarrollo que consolide dichos asentamientos campesinos.

RECURSOS FINANCIEROS: La asignación de los recursos financieros para la realización de una reforma agraria integral debe obedecer a las necesidades correspondientes a las metas previstas anualmente. Hay renglones de financiamiento de tres tipos principales.

a) Los recursos correspondientes a las unidades de acción en el sector público u organizaciones de base del sector privado en los casos de países

que prestan esa ayuda, los cuales se disponen en el presupuesto-programa de cada dependencia.

b) Los recursos destinados a la adquisición de propiedades rurales motivo de expropiación o compra mediante acuerdo entre las partes, los cuales se ajustan a las previsiones hechas. Según los intereses de poner en circulación del dinero en el período correspondiente, adopta la modalidad de pagos en efectivo o en bonos de la deuda agraria.

c) Los recursos dedicados a créditos para el desarrollo del programa de producción en los asentamientos campesinos, mercadeo y obras de infraestructura financiados por los particulares, los cuales van asignados al organismo de asistencia crediticia y del mercadeo correspondiente.

Esta materia fue tratada ampliamente y con profundidad de conceptos en el Seminario sobre el Financiamiento de la Reforma Agraria (Seminario sobre el Financiamiento de la Reforma Agraria, Panamá República de Panamá - Mayo 25-3-1964, IICA-CIRA-OEA.,) realizado en Panamá bajo el patrocinio de la O.E.A. por lo cual creo innecesario extenderme en las consideraciones que justifiquen las necesidades de la planificación de ese financiamiento.

MERCADEO: La seguridad del mercadeo para las cosechas y la garantía de precios justos para el productor, es necesario contemplarla mediante la planificación de la reforma agraria integral, pues en ello va envuelto el éxito o el fracaso económico del programa y la posibilidad de lograr mediante la elevación de los ingresos los niveles de vida que debe alcanzar la población rural. Es cierto que el Estado en un régimen democrático no debe interferir las operaciones comerciales de la libre empresa, ni imponer la planificación de los cultivos y otros renglones de la producción, pero cuenta con recursos legales para actuar como regulador de los precios y puede recibir las facultades de árbitro o conciliador que la Ley le confiere para la resolución de las diferencias que puedan surgir entre las partes en conflictos cuando esos conflictos amenacen intereses de entidad superior. Las relaciones agro-industriales pueden someterse a contratos entre las partes para los efectos de compra venta de las cosechas y el Estado puede promover ese sistema, puede establecer normas de recepción, clasificación de los productos e informar acerca de los precios vigentes en el mercado para los diferentes productos a los fines de orientar al productor. Asi mismo, puede el Estado establecer precios mínimos de garantía para el productor en los renglones que considere de in-

terés nacional,subsidios y otros métodos aplicables dentro de una política de sostenimiento de precios. En la planificación del desarrollo de la producción, debe el Estado señalar, en el plan de desarrollo económico y social del país, las metas de producción por renglones a fin de atender las necesidades del consumo en cada año y ofrecer concurrentemente la asistencia técnica y crediticia para lograrlo. Por último, puede promover y ofrecer ayuda financiera para el funcionamiento de silos, frigoríficos y almacenes generales para depósito de cosechas, creación de mercados pilotos testigos al detal, créditos pignoraticios, instalación de mercados al mayor y al detal, protecciones arancelarias y un gran número de estímulos e incentivos para la producción, el mercado y la industrialización de las cosechas, a fin de lograr la seguridad de su colocación y los precios justos para el esfuer o del sujeto de reforma agraria.

OBRAS COMPLEMENTARIAS: Debe programarse en la realización de la reforma agraria la ejecución de obras complementarias que constituyan medios para el cumplimiento de los objetivos sociales, económicos y políticos que esta empresa persigue.

La vivienda rural, las vías de comunicación y las obras para la recreación y elevación cultural y espiritual son indispensables en el propósito de incorporar a la población rural a la vida de la Nación. La necesidad de la planificación de estas obras, como parte de la reforma agraria integral, se explica por sí mismo, pero, además, por el hecho de que su ejecución puede estar a cargo de diferentes departamentos de la administración pública. Cada departamento debe contar con los recursos necesarios para su reali ación oportuna dentro del proceso integral y de acuerdo con las previsiones hechas en las etapas de dotaciones de tierra y consolidación de los asentamientos campesinos.

Unidades de Acción:

En la planificación de los instrumentos encargados de realizar la reforma agraria integral es necesario estudiar si el país cuenta con todas las unidades administrativas requeridas en el proceso. Generalmente ya existen la mayoría de ellas, pero hay que adecuarlas para el cumplimiento de esas funciones.

Las funciones a cumplir en un proceso de reforma agraria integral no

deben ser encomendadas a un solo organismo porque ellas abarcan un campo de acción tan amplio y exigen tan grande volumen de financiamiento que ese organismo se convertiría en un Estado dentro del Estado. De allí, que es preferible adoptar la estructura del sistema de unidades de acción.

La unidad de acción principal es el Ministerio de Agricultura y Cría, cuyo titular representa al Ejecutivo Nacional y debe ser la "cabeza visible" del programa. Este Despacho contará con los servicios de planificación sectorial y de coordinación entre las diferentes unidades de acción, además de conducir la política agrícola en todos sus aspectos y presentar los servicios de asistencia técnica que le son propios como organismo máximo del sector público. De este Despacho dependerá el instituto de dotación de tierras, los de asistencia crediticia, y el de mercadeo, pero estos gozarán de suficiente autonomía administrativa a los efectos de mayor agilidad en la ejecución de sus funciones propias. La especificación de sus principales actividades, nos llevaría a una serie de consideraciones cuyas conclusiones dependen en mucho de la organización administrativa de cada país, pero debe entenderse que es necesario adecuar la maquinaria del Estado en función de reforma agraria integral.

Las unidades de acción dedicadas a la planificación pueden integrar un sistema sectorial de programación agrícola, que forme parte del sistema nacional de programación. La Oficina de Planificación Sectorial funcionará anexa al Despacho del Ministro de Agricultura y será la unidad de acción principal del sistema. De ella dependerá la Oficina de Programación y Presupuesto de los organismos adscritos al Despacho, como son los de dotación de tierras, créditos y mercadeo. A su vez, estará conectada con la Oficina de Coordinación y Planificación Nacional, anexa a la Presidencia de la República, si así fuere el caso en la estructura administrativa del país.

Hay un grupo de unidades de acción que colaboran en el mejor desarrollo del proceso de reforma agraria y que, de no existir, debe promoverse su creación. Estas son las organizaciones de base del sector privado, tales como las campesinas, productores agrícolas, empresariales, industriales, comerciantes y profesionales agrotécnicos. Su función conductora de las actividades privadas, es de gran valor en el establecimiento de canales por donde con toda fluidez la corriente de abajo-arriba y de arriba-abajo llegue, estableciendo positivas relaciones de intercambio entre el sector público y el privado para la pronta solución de cualquier problema que se presente en el curso de los acontecimientos. Asimismo, se evita que presiones de grupos interesados desvíen

la acción oficial o privada fuera de la imparcialidad con que debe manejarse el proceso. Su colaboración es invalorable cuando surgen conflictos sociales o entre intereses contrarios, pues una decisión de los altos comandos puede dar la tregua que permita el análisis sereno de la situación y encontrar la fórmula de equilibrio entre las partes. Además, sus representantes pueden participar en las comisiones consultivas o coordinadoras que sea necesario establecer, tanto en escala nacional como regional o local.

Otras unidades colaboradoras son aquellas que dentro del sector público o privado, nacional o internacional concurran con sus obras a los fines de la reforma agraria integral Su acción debe estar coordinada por el Ministerio de Agricultura.

La experiencia venezolana nos señala que el sistema de unidades de acción dentro de la estructura administrativa del Estado, es el más adaptable a las diferentes situaciones que atiende una reforma agraria integral. En toda circunstancia, es necesario asignar funciones a cada dependencia y proveer los recursos a fin de adecuarlas en función de esa reforma. El conjunto debe contar con una cabeza visible conductora del programa y una coordinación constante mediante una programación elaborada mediante la participación de los organismos públicos y privados interesados. A fin de dar una idea de las unidades de acción consideradas necesarias para el cabal desarrollo del programa, se señala un cuadro incluído en la ponencia presentada por la Delegación de Venezuela al VI Congreso de la O.D.C.A., celebrado en Caracas durante mayo de 1964 y ya varias veces citado en este trabajo debido a que el expositor colaboró en su preparación, donde se hace un resumen de las funciones a cumplir por las principales unidades de acción en la planificación de una reforma agraria integral.

La necesidad de la planificación en la reforma agraria integral encuentra su justificación al estimar los medios que deben tenerse para su realización y las consecuencias que puede traer el no contar con ellos.

PLANIFICACION DE LAS UNIDADES DE ACCION EN LA ADMINISTRACION DE UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

E J E C U T O R A S:

a) Ministerio de Agricultura y Cría.

Planificación Sectorial
Política Agrícola
Investigación
Extensión
Estadísticas Agrícolas
Recursos Naturales Renovables.

b) Instituto de Dotación de Tierras.

Catastro
Expropiaciones y Adquisiciones
Asentamientos Campesinos
Relaciones Agrarias

c) Institutos Crediticios.

1.- Banco de Crédito Agrícola
2.- Administración Crédito Supervisado

d) Instituto de Mercadeo.

Seguros de cosecha
Política de sostenimiento de precios agrícolas
Silos, Frigoríficos y Almacenes de productos agrícolas
Lonjas de Productos Agrícolas

P L A N I F I C A D O R A S:

a) Oficina de Planificación Nacional.
B) Oficina Planificación Sectorial Agrícola

Comité Nacional de Planificación Sectorial
Juntas Nacionales de la Producción
Comité Nacional de Mercadeo Agrícola
Comité Nacional de Crédito Agrícola

c) Oficinas de Programación y Presupuesto de los Institutos Autónomos.

COLABORADORAS:

a) Organizaciones Nacionales del Sector Privado

Campesinas
Empresariales agrícolas
Industriales
Comerciantes
Profesionales

b) Entidades del Sector Público o Privado

Nacionales
Internacionales.

FUENTE: O D C A - Ponencia presentada por Venezuela Administración de una Reforma Agraria Integral 1964.

Las Metas:

Expuestos los objetivos de una reforma agraria integral debe entenderse que el establecimiento de metas por cumplir en su realización, exige cierta elasticidad en su alcance en el tiempo debido a que el proceso envuelve un factor humano, cuya participación como sujeto de la acción es la esencia misma de esa reforma. Sin embargo, deben fijarse unas metas de acuerdo con los objetivos a cumplir, a fin de orientar el gasto público y poder hacer la evaluación de la labor realizada.

En cuanto a la transformación de la estructura agraria, las metas por alcanzar deben ser:

a) Eliminar en el más breve plazo posible las situaciones de tenencia precarias, tanto en el caso de los arrendatarios, aparceros, medianeros o cualquier otra forma de explotación del dueño de la tierra con el hombre que la trabaja como en el caso de los ocupantes de tierras nacionales, ejidales o baldías donde sólo se requiere la dotación legal de la propiedad.

b) La atención de los casos donde la presión demográfica mantiene al hombre que trabaja la tierra en extensiones superficiales insuficientes para obtener los ingresos que requiere un nivel de vida cónsono con su situación humana o en lugares donde causan perjuicios a la comunidad por el deterioro de los recursos naturales renovables.

En ambos casos el proceso de dotación consiste en atender al derecho que tiene a la propiedad de la tierra el hombre que la trabaja y la comunidad en condicionar ese derecho en beneficio de todos. La única limitación que tiene esta meta es la cuantía de los recursos financieros y administrativos del Estado y la potencialidad productiva de los recursos. La situación de la estructura de la tenencia nos señala el monto de las previsiones por hacer. En efecto, en la experiencia venezolana hemos visto que de 397.823 unidades de explotación censadas por el Ministerio de Agricultura y Cría en 1956, cuatro años antes de entrar en vigencia la Ley, unas 104.000 se encontraban en el caso de arrendamientos y 194.000 de ocupantes de otras condiciones distintas al arrendamiento y propiedad, por lo cual pudo suponerse que los casos apremiantes en los primeros años de esa reforma eran los arrendatarios. En la práctica se ha comprobado que durante los años que lleva la Ley en vigencia, cuatro años y siete meses, las solicitudes de dotación han sido por 120.000 aproxi-

madamente, de las cuales se han satisfecho unas 66.000. En el otro caso, de ocupantes, se está ahora procediendo a la dotación legal en propiedad mediante el reajuste de las superficies apropiadas para los ingresos requeridos por el grupo familiar.

Al hacer una estimación del número de solicitudes de dotación de tierra por atender, este mismo cálculo nos sirve para establecer las metas en la asistencia técnica mediante las investigaciones, la extensión agrícola, el crédito agrícola, la vivienda rural, etc., y en general la consolidación de esos asentamientos campesinos y sus necesidades básicas.

La planificación integral comprende además de la planificación física de la parcelación rural y los medios para la explotación racional de los recursos de tierra, bosques y aguas la necesidad de orientar todos los medios hacia las proyecciones sociales y económicas que deben esperarse del esfuerzo del sujeto de la reforma agraria. La producción debe estar de acuerdo con las metas del consumo poblacional, a fin de que se logre el objetivo de garantizar la colocación de las cosechas a precios justos. La microplanificación a nivel local y de predio individual debe responder a este concepto, a cuyos fines se establecerán metas de producción por renglones, de acuerdo con la aptitud agrícola de los suelos con el objeto de precisar las necesidades de la asistencia técnica, el crédito agrícola y el mercadeo. Esta previsión permitirá garantizar también la recuperación de las inversiones crediticias y la política de sostenimiento de precios, al mismo tiempo que se atiende a las necesidades de alimentos y materias primas de la población. Metodologías especiales para establecer las metas de producción, de acuerdo con el consumo, han sido desarrolladas para tales fines. Su discusión debe ser motivo de consideración aparte, dado el número de factores que comprende y que alargaría la exposición en relación con la necesidad de la planificación de la reforma agraria integral, pero basta con mencionar la importancia que tiene en el propósito de lograr los objetivos sociales y económicos de esa reforma para demostrar una vez más la necesidad de la planificación.

La meta para la elevación del ingreso debe establecerse tomando como referencia los niveles de paridad con los ingresos de un obrero especializado de la ciudad, a fin de evitar las diferencias entre el sector agrícola con los otros sectores de la economía nacional. El cumplimiento de esta meta nos hará tomar las previsiones necesarias en la extensión de la parcela según el régimen de explotación a que se pueda someter para lograrlo, los tipos de cultivos prefe-

ribles y, en general, todos los factores de la producción requeridos para tal propósito. Al procurar ese nivel de ingreso estaremos ofreciendo un medio para alcanzar los niveles de vida en los otros aspectos como la salud, cultura, educación, recreación y culto a medida que se mejore la situación económica y si la asistencia social lo ha sabido enseñar a reconocer esos beneficios para él y su familia.

Las metas por alcanzar en el ámbito latinoamericano y mundial pueden expresarse en ofrecer condiciones para llegar a una integración económica latinoamericana mediante un intercambio de productos que represente el esfuerzo de una población rural colocada en condiciones de justicia social. Este hecho significa que al vender o comprar un producto de origen agrícola vegetal o animal, estamos contribuyendo a la redención de la población rural y no a su esclavitud económica por propietarios en la tierra cuyo proceso productivo está basado en la explotación del hombre por el hombre o la explotación exhaustiva de los recursos naturales renovables. Para la población mundial significa alcanzar la meta de que la producción de alimentos se eleve a un ritmo de crecimiento mayor que el del crecimiento demográfico en una base de dignidad humana para la población rural.

CONCLUSIONES:

1.- El trabajo presentado pretende demostrar la necesidad de la planificación de la reforma agraria integral, exponiendo para ello los aspectos que comprendería esa planificación, como son la filosofía, los objetivos, los medios y las metas.

2.- La necesidad de la planificación de la reforma agraria se plantea cuando este proceso se convierte en un medio de desarrollo económico y social además del fin político que le es propio.

3.- La necesidad de la planificación de la reforma agraria se justifica cuando se requieren realizar profundas modificaciones estructurales e institucionales dentro de un régimen de gobierno democrático y representativo cuya intervención esté basada en una Ley que reconoce y garantiza el derecho de propiedad de la tierra al hombre que la trabaja y los medios para explotarla eficientemente, la seguridad para la colocación de su cosecha a precios justos

y el cumplimiento de la función social de la propiedad rural.

4.- La necesidad de la planificación de la reforma agraria se afirma cuando este proceso se convierte en una empresa nacional donde participan todos los organismos del sector público y el sector privado interesados en la incorporación de la población rural a la vida social, económica y política de la Nación.

5.- La necesidad de la planificación de una reforma agraria integral alcanza ámbito latinoamericano y mundial en un continente que busca la integración económica y un mundo que enfrente el problema del hambre ante un ritmo de crecimiento menor de la producción de alimento en relación con el crecimiento poblacional.

planificación del crédito dentro de la reforma agraria

Dr. Ciro Mujica B. *

La planificación del crédito, especialmente en aquellos países donde ya se ha iniciado un progreso de emancipación socio-económico en las clases más desposeídas, como consecuencia de la vigencia de una Ley de Reforma Agraria, necesita canalizar sus recursos financieros, con una dinámica tal que le permita hacer en pocos años lo que otros países han hecho en siglos. Es esta una necesidad de carácter imperativo que radica fundamentalmente en dedicar todos los esfuerzos a convertir los recursos potenciales en reales, la miseria en prosperidad, elevando simultáneamente los niveles culturales, económicos y sociales.

El Crédito Agrario, dentro de estos ideales, juega un papel singular ya que él en sí mismo, representa el combustible vital en la tarea de poner en marcha el motor de la Reforma Agraria, por cuanto será a través de dichas inversiones que el Estado, en forma definitiva, integrará al proceso productivo del país aquellos grupos sociales que viven en condiciones infrahumanas. De ahi que de la correcta y eficiente planificación que se haga del crédito agrario, dependerá en grado especial el fracaso o éxito de esta gran obra de carácter socio-económico que se quiere adelantar.

En Venezuela, en lo que a esta materia se refiere, es justicia destacar los esfuerzos que el gobierno democrático ha hecho sobre este importante aspecto. Esto se evidencia, en la circunstancia de que ha programado y ejecutado con dinamismo, una política dirigida a lograr la transformación de las condiciones estructurales e institucionales del sector agrícola, en especial, el que está siendo objeto de Reforma Agraria. En función de ello, durante los últimos años el Banco Agrícola y Pecuario ha consolidado y fortalecido su capa-

* Gerente de Crédito Agrario, Banco Agrícola y Pecuario, Venezuela.

cidad de financiamiento, logrando por tal razón un incremento substancial en los créditos efectivamente pagados. Por otra parte, los tradicionales programas de créditos campesinos, se han orientado en el presente y con proyección al futuro, hacia sistemas crediticios a corto, mediano y largo plazo, de tal manera que ayudan, no sólo a elevar la producción nacional sino a introducir normas y procedimientos técnicos modernos, necesarios para una mejor y más racional explotación de las fincas.

Para llegar a esas realidades, Venezuela tuvo que especializar al organismo crediticio del Estado, esto es, al Banco Agrícola y Pecuario, que hubo de ser reestructurado el 8-3-61 con el fin de adecuarlo a una organización en la cual estuvieran perfectamente definidas y separadas las actividades relativas al crédito agrario y las del crédito empresarial, a objeto de infundir confianza a ambos sectores, garantizándoles la debida y oportuna atención del Instituto, sin detrimento de ninguno de ellos. La nueva organización asi establecida dió origen a la Gerencia de Crédito Agrario, que comprende: Un Departamento de Crédito Supervisado; una Sección de Programación y Estadísticas; una Sección de Relaciones Campesinas y una Sección de Control de Programas Especiales. Todos estos servicios han sido dotados de personal especializado, en que figuran economistas agrícolas, administradores comerciales, sociólogos y peritos agropecuarios.

El equipo así constituído, ha sido un factor fundamental en los planes que adelanta el Gobierno Nacional, tendientes a perfeccionar y a elevar el nivel técnico y las metas de los programas crediticios elaborados por la Gerencia de Crédito Agrario. Las cifras que se destacan a continuación son significativas del desarrollo del crédito campesino, sujeto de la Reforma Agraria en Venezuela.

CREDITOS CAMPESINOS PAGADOS POR EL BANCO
(Sujetos de la Reforma Agraria)

1959	56.9	millones	de	bolívares
1960	75.5	"	"	"
1961	70.9	"	"	"
1962	83.3	"	"	"
1963	78.0	"	"	"

Enero - Septiembre.

1963..... 57.7 millones de bolívares
1964..... 97.2 " " "

Conforme se expresó anteriormente, no es sino a partir de 1961, o sea, a medida que se perfeccionan los esfuerzos y se adapta más el Banco Agrícola y Pecuario a las exigencias económico-sociales de su nueva clientela, cuando se hace obligada la coordinación e integración de los recursos financieros proveniente de fuentes internas y externas, de tal forma que los esfuerzos tiendan a cumplir una mejor y más completa protección social. Procurando siempre que la inversión vaya cada día mejor dirigida, a fin de que llegue a mayor número de beneficiarios, sobre todo aquellos que puedan darle mayor utilización a los recursos y que, por lo tanto, colectivamente, provoquen el ambiente más apto y propicio para el desarrollo integral del hombre.

METODOLOGIA SEGUIDA POR EL BAP EN LA PROGRAMACION DEL CREDITO AGRARIO

En Venezuela, hemos seguido un criterio técnico-económico-social en cada uno de los planes crediticios elaborados, siendo así que en la concepción de los programas se ha tomado como base de estudios los siguientes aspectos:

1º Recursos asignados el año inmediato anterior a cada una de las Entidades Federales que integran el programa crediticio del Banco.

2º Volumen de solicitudes de créditos introducidas en las diferentes Dependencias del BAP en cada Entidad Federal.

3º Monto de los créditos concedidos el año inmediatamente anterior.

4º Monto de los créditos efectivamente pagados el año inmediatamente anterior.

5º Monto de los ingresos por concepto de créditos recuperados.

Cada una de estas variables que reflejan la gestión crediticia realizada por las Sucursales y Agencias del BAP, son expresadas en términos porcen-

tuales con respecto a sus montos en escala nacional, evitándose así los problemas de ponderación que se presentarían, cuando dichos porcentajes se calculan con referencia a las Zonas a que pertenecen las Dependencias, luego se procede de la manera siguiente:

a) Una vez determinados los porcentajes para cada una de las Dependencias, se procede a multiplicar por la cantidad de millones de bolívares asignados por la Oficina de Programación y Presupuesto al Programa de Crédito Agrario a elaborarse. Se obtienen así cinco cifras que determinan la cantidad de financiamiento correspondiente a cada Dependencia, según los elementos tomados en consideración.

b) Las cifras anteriormente establecidas se promedian aritméticamente, determinándose así la verdadera cantidad de financiamiento a asignar a cada Oficina del Instituto, dentro del Programa Ordinario a ejecutarse. Hay que hacer notar que no se cometen errores cuando se promedian las cantidades mencionadas, puesto que se trata de cifras absolutas originadas al multiplicar un determinado porcentaje por una misma cantidad, y que, en consecuencia, tienen la misma ponderación.

c) El resultado es una cantidad teórica en donde no se han tomado en cuenta elementos subjetivos, por cuanto el procedimiento para su obtención es netamente estadístico. Al efecto dicha cifra tiene que ser ajustada tomando en consideración los siguientes elementos:

1.- Programas de consolidación de Asentamientos Campesinos que el IAN proyecte realizar para el año que se está tomando en consideración.

2.- Anormalidades que surgieron en determinadas Dependencias y que incidieron en su gestión crediticia.

3.- Migraciones de campesinos hacia determinadas regiones del Territorio Nacional.

4.- Objetivos de desarrollo económico que se persiguen en determinadas zonas del país.

5.- La influencia del Programa de Crédito Supervisado, lo que permi-

mite orientar al crédito ordinario campesino hacia otras regiones más necesitadas.

6.- Rendimientos productivos observados en cada uno de los renglones que financia el BAP, en las diferentes áreas geográficas de Venezuela.

7.- Criterios y planes de desarrollo de las diferentes asociaciones y empresas agropecuarias del país, tales como: Fondo de Café y Cacao, Junta Nacional de Oleaginosas, Federación Campesina etc.

8.- Facilidades de mercadeo que ofrecen los diferentes renglones que son objeto de la gestión financiera por parte del BAP.

d) Con respecto a la distribución del financiamiento por cultivo dentro de cada Dependencia, se sigue el mismo procedimiento detallado anteriormente, pero en este caso los porcentajes se refieren a cada renglón financiado por la misma. Las cifras de financiamiento por cultivo se ajustan también de acuerdo a elementos de tipo subjetivo, tomando en cuenta para ello, el valioso asesoramiento de los Peritos Agropecuarios al servicio de la Gerencia y el criterio que sobre el particular sostiene cada Dependencia.

Hemos querido ser un tanto exhaustivos en la explicación relativa al ajuste del financiamiento que debe ser distribuido a los diferentes Estados de Venezuela, por cuanto aspiramos que esta asamblea conozca un poco más, de los simples detalles, los esfuerzos técnicos que se adelantan cada año dentro del avance de la Reforma Agraria Venezolana, con miras a que cada cálculo puesto en práctica se realice dentro de la más seria y responsable planificación.

- Debemos agregar, sin embargo, que dentro de los propósitos de superación que guían al desarrollo de estos programas, se ha considerado conveniente que, para los próximos años, en la formulación de las metas de financiamiento, se vayan introduciendo aquellos mecanismos de orientación que permitan canalizar el Crédito Agrario con preferencia hacia aquellos renglones cuya producción en el país es deficitaria en relación a la demanda del mercado interno. Con esta medida, además de resolver los problemas de abastecimiento, se persigue estimular el desarrollo de unidades de explotación que vayan des-

plazando los renglones de agricultura tradicional, de poca demanda por aquellos otros de gran urgencia, y que, por lo tanto, tienen un mayor poder retributivo.

En resumen, los programas crediticios agrarios, integran los diversos campos y niveles de la planificación local, regional y nacional que proyecta la Oficina de Coordinación y Planificación en lo relativo al Sector Agropecuario, dentro de las metas de desarrollo que tiene determinadas en el Plan de la Nación.

OBSERVACIONES

Es de señalarse, en este sentido, que la planificación del crédito dentro de la Reforma Agraria no estaría completa, si no son tomadas en su justa importancia algunas providencias que constituyen soporte fundamental en los planes crediticios que se quieren llevar a la práctica, las cuales traemos a consideración de esta magna asamblea, como resultado, de las experiencias que hemos tomado de la marcha de nuestra Reforma Agraria y, en especial por las enseñanzas adquiridas al dirigir las gestiones crediticias campesinas del BAP. en estos últimos años.

Al plantear estos puntos, aspiramos que en los acuerdos finales de este Seminario queden como expresas recomendaciones, a fin de que sean considerados por los diferentes Organismos ductores de la Reforma Agraria en Latinoamérica, y que de esta manera, éstos se aboquen con apoyo de sus respectivos gobiernos, a resolver estas posibles fallas que influyen en forma negativa en la planificación de cualquier política crediticia dentro de la Reforma Agraria.

Estas observaciones pueden resumirse así:

a) Coordinación entre los organismos comprometidos con el proceso de la Reforma Agraria.

b) Formación de personal de Oficina y de Campo, para las diversas actividades administrativas de la Reforma Agraria, en especial, el responsable de la gestión crediticia.

c) Entrenamiento mediante escuelas de capacitación campesina, al sujeto de Reforma Agraria; especialmente en lo que respecta al buen uso que debe dársele al crédito.

d) Conveniencia de incrementar dentro de los planes crediticios que se pongan en práctica, programas especiales de créditos supervisados.

e) Seguridad de mercado y condiciones justas en los precios de los productos agropecuarios, provenientes del Sector Campesino.

f) Necesidad de crear incentivos de responsabilidad en el Sector Campesino, con respecto al rembolso de los créditos.

RECOMENDACIONES

En función a estos enunciados nos permitimos recomendar:

a) Coordinación entre los Organismos comprometidos con el proceso de la Reforma Agraria.

Establecer el mecanismo necesario y funcional, a fin de que se lleve a la práctica con todo el ejecutivismo imprescindible una coordinación, planificación y ejecución conjunta de las metas programadas, por los organismos comprometidos en el proceso de Reforma Agraria. Esta coordinación es vital, y de ella depende el éxito que se quiera obtener en la materialización de una correcta planificación crediticia.

b) Formación de personal de Oficina y de Campo, para las diversas actividades administrativas de la Reforma Agraria.

En esta materia se hace necesario recomendar, la formación y especialización del personal que tendrá a su cargo, el compromiso de cristalizar los planes elaborados. Por lo tanto, será necesario crear o completar, si ya lo existiere, un equipo de hombres capaces, honestos, con mística y pasión de servicio público que esté firmemente disciplinado y compenetrado con la inmensa responsabilidad que involucra este proceso. La formación de este equipo de

trabajo. es fundamental en las metas a lograr, por cuanto, es condición indispensable para obtener la eficacia, la agilidad, objetividad y el éxito en todas las labores administrativas que tienen vinculación con la dirección de la Reforma Agraria, especialmente en lo relativo a la planificación y ejecución de los programas crediticios.

c) Entrenamiento mediante escuelas de Capacitación Campesina al sujeto de Reforma Agraria.

Esta recomendación la consideramos muy importante; la experiencia que en este sentido existe en Venezuela como consecuencia del extraordinario esfuerzo que la Federación Campesina viene realizando consistente en crear y poner en funcionamiento escuelas de este tipo, son altamente halagadores. Los resultados en nuestro país han sido muy positivos, especialmente en lo que se refiere al uso debido que el campesino debe dar al crédito que recibe. Sinembargo, este tipo de escuela debe incrementarse y elevarse en número tal que permita la existencia de ellas en la totalidad de Estados, Departamentos o Distritos que constituyan la distribución geográfica o política en nuestros países.

c) Seguridad de Mercados y condiciones justas en los precios de los productos agropecuarios.

Con el fin de lograr el objetivo deseado en la planificación del crédito dentro de la Reforma Agraria, cuya filosofía fundamental radica en la incorporación definitiva del campesino asentado al proceso productivo de la Nación, debe complementarse esta gestión con una racional política de precios mínimos. Esta política debe cumplirse a través de un organismo especializado con mecanismos e instrumentos necesarios que permitan al productor especialmente el que está siendo objeto de Reforma Agraria, la colocación oportuna, a precios remuneradores, de la totalidad del producto de sus diferentes cosechas. En Venezuela a través del mismo B.A.P., es notable el esfuerzo que se está realizando sobre este particular. Ello ha permitido que cultivos tradicionalmente deficitarios, hayan alcanzado metas de producción extraordinarias, tales como: arroz, ajonjolí, algodón, etc. Sinembargo, esas mismas experiencias, nos autorizan señalar que el buen éxito de la Reforma Agraria, radica en la planificación y ejecución de una política de seguridad de mercados y precios que conduzca a la estabilidad económica del sector agrícola campesino y esto no sería totalmente posible, si no se crea el organismo competente que se dedique en forma integral al estudio y solución de los múltiples problemas de mercadeo en el sector agrope-

cuario, especialmente el sujeto de Reforma Agraria.

Por lo tanto, consideramos vital que de este importante evento, debe salir una recomendación expresa y que sirva de orientación a los diferentes gobiernos, consistente en crear en los países, en donde no los hubiere y en los cuales se esté adelantando un proceso de Reforma Agraria, un Instituto Nacional de Comercialización de Productos Agropecuarios o de adaptar en donde existiere, a las exigencias planteadas por la Reforma Agraria, el organismo que se dedique al Mercadeo de los productos del campo.

f) Necesidad de crear incentivos de responsabilidad en el sector campesino con respecto al rembolso de los créditos.

Con respecto al sentido de responsabilidad entre los grupos sociales beneficiarios de los créditos, es necesario que se vaya formando una conciencia en relación con los verdaderos objetivos socio-económicos de los mismos.

La formulación de los Programas del Banco para satisfacer la demanda del Sector Agrario en un período de tan inmensos requerimientos, no puede depender exclusivamente de los Aportes de Capital destinados por el Gobierno a este fin. Es necesario estimular cada vez más la oportuna cancelación de los Créditos para que pueda mantenerse una política de Ingresos que vaya cimentando las bases de una estructura financiera, en la que el fortalecimiento de los recursos generados por la propia rotación de los préstamos de los Organismos de financiamiento, vaya paulatinamente desplazando la fuerte dependencia del Gobierno Nacional a que están sometidos estos Organos Crediticios.

El rembolso de los créditos representa la principal fuente de ingreso de cualquier Institución Crediticia. Ello significa el mejor índice de solidez y la mayor garantía de expansión de la política financiera.

Por el motivo expuesto, y teniendo en cuenta que los actuales niveles de recuperación de las operaciones celebradas por este Instituto en función de Reforma Agraria, no se corresponde con el volumen de los créditos otorgados, es necesario fortalecer en el ánimo de nuestros campesinos una mayor conciencia sobre Crédito Agrario sobre las ventajas que significa para ellos y para la economía general del país, la mejor utilización que puedan darle al crédito, para que esa inversión sea productiva y para que pueda, por lo tanto, reintegrarse en su totalidad.

Así podrán el Banco Agrícola y Pecuario de Venezuela y los demás Organismos financieros de la Reforma Agraria en cualquier latitud del Continente, aumentar su capacidad crediticia y aumentar el giro de sus operaciones en el sector campesino.

12a.- COMENTARIOS A LA PONENCIA DEL Dr. CIRO MUJICA

Ec. José R. Carvajal E.*

INTRODUCCION

Antes de hacer comentarios a la importante ponencia presentada por el Dr. Ciro Mujica, me permito solicitar la benevolencia de Uds. por cuanto a pesar de ser un preocupado de los problemas de la Reforma Agraria, no es mi especialidad el tema tratado por el ponente. Sin embargo la singular importancia que reviste esta compleja materia, me ha impulsado a hacer este pequeño comentario al trabajo de quien es responsable de la primera y difícil etapa de esta gestión en Venezuela; la cual, sin lugar a dudas ha dado al ponente en corto tiempo una vasta experiencia, producto de los múltiples problemas y sus diferentes soluciones, muchas de ellas a corto plazo por exigencias de momento histórico.

Afirmo lo anterior por cuanto, a pesar de la cantidad de problemas políticos, económicos y sociales que ha tenido que salvar, nuestra Reforma Agraria ha sido positiva. La preocupación y orientación técnica que se ha dado a toda la gestión administrativa en dicha Reforma, especialmente la que se refiere a la asistencia crediticia, ha sido llevada dentro de modernas normas de planificación y con alto sentido de sensibilidad social de los que la dirigen.

COMENTARIOS

Explica el ponente en forma clara la actividad crediticia llevada a cabo por este Instituto a partir del año 1959, actividad que en años anteriores se dirigía sólo al fomento del Desarrollo Agropecuario Empresarial. Asímismo merecen especial atención algunas de sus recomendaciones que considero plantean soluciones concretas a problemas, como la formación de técnicos, la capacitación campesina mediante creación de escuelas, el incremento de los planes crediticios especiales y muy especialmente la recomendación de crear un Insti-

---

* Jefe de Estudios Agrícolasl Consejo Zuliano de Planificación (Conzuplan). Edo. Zulia, Venezuela

tuto Nacional de Comercialización de Productos Agropecuarios. Todas estas son recomendaciones positivas, ya que plantean soluciones a problemas seculares que han incidido en forma negativa en el desarrollo de la Reforma Agraria.

Merece especial mención y apoyo de este Seminario la recomendación hecha sobre la necesidad de crear Institutos Nacionales de Comercialización de Productos Agropecuarios. Esta necesidad se hace evidente por cuanto es de todos conocido que el cuello de botella o freno al proceso productivo del agro en América Latina ha sido la comercialización de nuestros productos agropecuarios.

RECOMENDACIONES:

Siendo el capital uno de los factores de la producción, es lógico suponer que es éste uno de los regidores de la buena marcha de cualquier proceso productivo y factor decisivo del desarrollo económico de nuestros países. Por lo tanto, dentro del proceso integral de Reforma Agraria, juega el crédito un papel de ilimitable valor. En Venezuela, país de elevados ingresos, el Estado sólo cuenta con un organismo, el Banco Agrícola y Pecuario, para satisfacer las necesidades crediticias del desarrollo Agropecuario Nacional. Esta circunstancia me impulsa a recomendar al ponente, a fin de completar su interesante trabajo que incluya en sus conclusiones lo siguiente:

a) Necesidad de despertar inquietudes de ahorro, fomentando entidades de Ahorro y Préstamo, en cada Comunidad, para así tener aunque en pequeña escala, fuentes de financiamiento propio.

b) Crear Bancos especializados para atender con más eficiencia las necesidades de cada sector de la producción, tanto Pecuaria como Agrícola. Como recomienda el Artículo 110 de nuestra Ley de Reforma Agraria que dice: "Para la concesión de créditos a los agricultores no contemplados en el Artículo 109, el Estado promoverá la creación de los organismos que considere necesarios, sin perjuicio de utilizar los que existan con fines similares"(Artículo 109: " A los fines de Reforma Agraria el Servicio de Crédito Agrícola será organizado por el Estado en forma de que se aplique preferentemente para satisfacer las necesidades de crédito de los pequeños y medianos productores rurales y de las Cooperativas Agrícolas.

c) Lograr mayor participación de la Banca Privada dentro del desarrollo Agropecuario y, por ende, del proceso de la Reforma Agraria.

d) Implantar sistemas crediticios que permitan al campesino el máximo aprovechamiento del capital, garantizando de esta forma el ahorro, y por consiguiente la capitalización. Esto se lograría implantando mejores sistemas crediticios, tomándose en cuenta dentro de éllos, que dichos créditos sean otorgados en plazos prudenciales, evitando con ello a la vez la desinversión de bienes de capital para la cancelación de sus deudas a tiempo.

e) Tratar al máximo de descentralizar las funciones de los Institutos crediticios. Con ello se lograría agilitar el uso del capital el cual en la mayoría de los casos llega a destiempo para su uso. Siendo el proceso productivo agropecuario, un proceso no controlado, no puede esperar por la concurrencia de este factor.

Por último, recomiendo tratar en lo posible de utilizar el sistema de crédito supervisado y dirigido ya que con él logramos la concurrencia obligada de nuestros técnicos al proceso productivo.

la planificación de la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad.

Dra. Carola Ravell *

Un sistema económico está basado en la estructuración armónica de los sectores de producción. De igual manera, una sociedad debe basarse en la proporción justa de las poblaciones urbanas y rurales. Las comunidades rurales no son tan solo colectividades de obreros del agro, sinó microeconomías con una concepción de vida común que genera sus propias y específicas expresiones culturales.

Dado que el desarrollo de las actividades primaria se orienta hacia la fuente de recursos naturales, es necesario que la agricultura se integre al desarrollo regional como generadora de productos alimenticios de consumo directo, materias primas para las industrias en la región, a la vez que genere el aumento del consumo de productos industriales.

Para asegurar una normal actividad económica, es imprescindible aumentar la capacidad adquisitiva de los grupos económicamente débiles que se hallan en estado de sub-consumo y que en muchos casos ocupan posiciones marginales con respecto a la economía. De esta manera se crea una espiral que genera en ascenso de la producción y la productividad cuya consecuencia es un incremento de la capacidad adquisitiva del campesino.

* Coordinadora del Sector de Desarrollo Comunal de CORDIPLAN, Venezuela

Sin embargo, no será posible acelerar una reforma agraria, ni el proceso de industrialización, si al mismo tiempo no se toman medidas que incrementen la participación activa de la gente y si no se estimula el proceso de desarrollo político-social.

Aún más, estos programas a nivel de proyectos y "hacia arriba", constituyen el primer eslabón de una cadena que continúa en la formulación de proyectos de carácter regional que posibilitan, junto con los primeros, la verdadera realización de los planes de desarrollo formulados por las autoridades competentes.

En el proceso de búsqueda de recursos y nuevos caminos que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, la participación consciente y organizada de la población en los planes y proyectos de desarrollo constituye un nuevo factor de gran interés para los teóricos y prácticos de la problemática de desarrollo. En efecto, al lado de recursos generalmente reconocidos, como los económicos y financieros, los tecnológicos, la estabilidad interna, la planificación, el mejoramiento de la administración pública, la reforma agraria y tributaria, la cooperación internacional y muchos otros, los gobiernos y los planificadores comienzan a destacar el valor decisivo de la contribución popular organizada.

Esta tesis ha sido sostenida por CEPAL y ampliamente difundida por medio del documento básico presentado al Seminario Regional realizado en Santiago de Chile el pasado mes de junio.

Es altamente significativo comprobar que esta exaltación del papel de la población a la categoría de recurso fundamental en la aceleración del desarrollo, está produciéndose por la vía de la convicción e inspirándose en criterios eminentemente técnicos y prácticos y no simplemente en un nuevo lema político, Se ha llegado a la conclusión de que es la comunidad nacional en pleno y organizadamente, la que puede hacer realidad los planes y programas formulados racionalmente para eliminar las causas del sub-desarrollo.

La experiencia latinoamericana indica que pueden existir decisiones gubernamentales bien inspiradas, planes y programas técnicamente elaborados e incluso posibilidades de recursos internos de financiamiento y asistencia técnica, y sin embargo, todo eso puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y están dispuestos a ello, y cuenten con

los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad individual y colectiva hacia este fin.

Desde el punto de vista de las implicaciones socio-culturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo, se llega también a la conclusión de que evidentemente éstos necesitan interpretar la realidad social, que la población los comprenda, los haga suyos y que ella misma los ponga en práctica.

Los anteriores razonamientos en pro de una participación popular no deben interpretarse en forma absoluta ni pueden tener un contenido rígidamente cuantitativo. No cabe pensar que la población sea sometida mecánicamente a las decisiones de índole racionalista típicas de los planes de desarrollo. Tampoco se pretende lograr una participación rigurosamente organizada y sincronizada. Se piensa únicamente en la posibilidad de una cooperación consciente en el sentido y en el ritmo de los esfuerzos que entraña el plan. Sólo se aspira a hacer participar en forma más deliberada y mas consciente a la población para obviar buena parte de las resistencias que opone generalmente a toda alteración de su ritmo de vida.

Para lograr esa participación consciente en la racionalización del proceso de cambio, es necesario contar con un instrumento de política social que permita realizar la promoción integral del individuo, que lo prepare para participar activamente en ese proceso, lo cual sólo es posible a través del desarrollo de la comunidad. Esto debe ser completamentario de un sistema de planificación orientado hacia la modificación de las viejas estructuras, factores limitantes en un proceso de desarrollo integral. Una de las políticas dirigidas a lograr ese fin está resumida en un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, o sea, un proceso integral de reforma agraria.

Un sistema de planificación llevado sólo a nivel nacional no tiene ningún sentido. Es necesario complementarlo con planes a los niveles regional y local. En el nivel nacional se elaboran los planes global y sectorial. Desde este último punto de vista, la planificación constituye el método por medio del cual los diferentes sectores componentes de la estructura productiva, reciben un tratamiento adecuado a través de proyectos específicos por medio de los cuales se lograrán metas macroeconómicas de consumo, inversión, exportación e importación.

Como enlace entre la planificación de tipo general y los niveles locales se encuentran los planes tendientes al desarrollo de áreas geográficas determinadas, o sea, la planificación regional. En este campo se determinan objetivos y metas que persiguen a través de la adecuada utilización de los recursos, el desarrollo de zonas caracterizadas por una serie de elementos comunes físicos, sociales y económicos.

Los niveles locales del sistema están representados por nucleos de población que forman comunidades. Es en este nivel donde se ejecutan los planes y por ello es necesario y conveniente la participación popular en los planes de desarrollo. De allí la importancia del desarrollo comunal, instrumento de política social adecuado para impulsar la incorporación de los individuos y sus comunidades al proceso de cambio equilibrado.

Como se ha señalado, la participación popular en los planes de desarrollo sólo puede lograrse a través de un programa organizado de promoción del hombre. Un programa de desarrollo de la comunidad no debe ser un programa más que se añade a los que en materia social y de fomento económico existen tradicionalmente en los planes de desarrollo de un país, sino que debe basarse en la coordinación de todos los programas nacionales, estatales o provinciales y locales que promueven el bienestar social, físico y económico de la población.

Se trata pues, en lo posible, de estimular y aprovechar sistemáticamente la cooperación de la población mediante una vinculación más consciente, más deliberada y más organizada, tanto en la ejecución como en la formulación de los planes. Esta participación debe ser consciente porque es necesario que la población esté convencida de la urgente necesidad de acelerar el desarrollo y elevar sus niveles de vida; debe ser deliberada para que sea entusiasta y espontánea; y debe ser organizada para que pueda realizarse más fácilmente y con una apropiada asignación de recursos.

El Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad de Venezuela responde tanto en sus objetivos como en sus intrumentos a esta nueva concepción del desarrollo integral. Es por ello que se le ha ubicado en la Oficina Central de Coordinación y Planificación, con el fin de que la racionalización de la participación popular sirva de base a los planes nacionales de desarrollo.

Objetivos.-

El objetivo fundamental del desarrollo de la comunidad es la incorporación plena de los individuos al proceso de transformación social que requiere y significa el desarrollo. Es por lo tanto, una técnica de integración que crea condiciones e incorpora recursos al proceso de desarrollo y también una metodología para inducir y/o acelerar al cambio social en el nivel de la comunidad.

Los objetivos del programa de desarrollo de la comunidad son los siguientes:

a) Tangibles:

1. Mejoramiento del nivel de vida
2. Incremento del capital social básico
3. Incremento en la productividad
4. Satisfacción de las necesidades de vivienda extramercado
5. Creación directa de fuentes de trabajo.

b) Intangibles:

1. Desarrollo de la personalidad que implica:
   aumento de la creatividad, mayor disponibilidad al cambio, mayores aspiraciones, eliminación de la actividad paternalista, incremento de la racionalidad, aumento del sentido de identificación con el grupo y la localidad, aumento de las actitudes cooperativas, creación del sentido de responsabilidad.

2. Desarrollo de los líderes

3. Mayor integración de las comunidades que se traduce en una: mayor eficiencia de la coordinación organizacional y comunal y en un mejoramiento del sistema de comunicación entre las personas.

Estos objetivos, tanto tangibles o cuantificables, como intangibles o de más difícil cuantificación, se presentan en la realidad cabalmente ligados y de hecho existe una gran complementaridad entre ambos tipos de objetivos. Así por ejemplo, por mejoramiento del nivel de vida se entiende el incremento del ingreso familiar, de la productividad, de la producción y en general, el mayor

uso por parte de las familias de elementos materiales de confort. Sin embargo, se sabe que es imposible que se dé un incremento real en el nivel de vida sin que se hayan logrado progresos semejantes en los aspectos intangibles. Para lograr los objetivos intangibles, el Programa de Desarrollo de la Comunidad, debe proceder por medio de programas de acción comunal que se propongan metas tangibles, ya que de esta manera, la internalización del cambio de actitud y la participación social, tienen un contenido menos abstracto y de mayor sentido práctico. El trabajo es el medio esencial en que actúa el desarrollo de la comunidad.

Instrumentos básicos para lograr el desarrollo comunal.

Los instrumentos básicos de un Programa de Desarrollo de la Comunidad son: la participación activa de la comunidad y la coordinación.

a) Participación de la comunidad

El capital humano constituye indudablemente, la principal reserva con que cuenta una nación para lograr su verdadera transformación socio-económica. Una de las bases de un Programa de desarrollo comunal, ha sido la utilización del capital humano mediante un proceso educativo que comprende varios aspectos, tales como educación básica, mayor capacitación profesional y artesanal, deseo de mejorar y lograr la participación efectiva en la elaboración y ejecución de programas comunales a través de los métodos del esfuerzo propio y la ayuda mutua.

El desarrollo de la comunidad ha sido un medio para canalizar toda la energía social que se encontraba latente en nuestras comunidades y que hasta ahora había sido frenada por numerosos factores sociales, políticos, económicos, por actitudes tradicionales, y sobre todo, por un excesivo paternalismo. Ha nacido de la necesidad de hallar un instrumento para encauzar esa energía liberada y para integrar las comunidades a la vida nacional.

La participación activa de la comunidad ha significado no sólo el despertar de la iniciativa y la recuparación de la confianza en su propia capacidad, sino también la existencia de un consenso social, la creación de una conciencia de responsabilidad frente a sus problemas.

Coordinación

Se entiende por coordinación la acción concertada y sistemática de diferentes entidades, tanto en las etapas de programación como de ejecución, sin que dichas entidades pierdan sus respectivas características de organización y administración de sus programas. Mediante esa acción, el desarrollo comunal tiende a lograr una sincronización de los diferentes programas y de los recursos financieros y técnicos asignados a ellos, incrementando su rendimiento al incorporar el factor humano. Esta sincronización sólo puede lograrse cuando después de una etapa previa de cooperación, se llega a una compenetración tal con el Programa de Desarrollo Comunal, que hace que cada organismo lo sienta como suyo propio, compartiendo dificultades y éxitos. Coordinar, en su etapa de ejecución, es combinar de manera permanente las funciones horizontales de los especialistas de zonas con las funciones verticales de los especialistas por sector, redundando esto en la eliminación de costosas duplicaciones de labores y un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de que dispone cada institución según la región que actúe.

Un buen sistema de coordinación supone el concurso de muchos elementos de organización tales como la existencia de objetivos claramente definidos y aceptados, una racional agrupación de funciones, buenas comunicaciones y servicios eficaces de planificación, presupuesto, el interés de las autoridades, un conjunto de normas bien definidas, y la preparación de las comunidades para actuar dentro de este sistema de coordinación. Todo esto no será suficiente si no se crea, al mismo tiempo, una mística entre los funcionarios, si no se rompen las barreras interdisciplinarias y se logra un espíritu de equipo, si no se establece un sistema de relaciones entre el personal técnico y la comunidad, a través de canales de intercomunicación a todos los niveles. Es decir, el establecimiento de una política coordinada y coherente de desarrollo de la comunidad.

En un sistema de planificación en el cual se consideran tres niveles específicos: la programación de tipo nacional, sectorial y de proyectos, el desarrollo de la comunidad puede encontrar, y de hecho así ha sucedido en Venezuela, un camino relativamente fácil para integrarse a los planes nacionales de desarrollo. Esto ha sucedido especialmente en el sector agrícola a través de la integración de proyectos y el establecimiento de asentamientos campesinos dentro de la Reforma Agraria, la cual debe ser una actividad de propósitos multiples que tiene vastas implicaciones sociales y económicas. Se trata de un proceso dinámico que gira alrededor de una pequeña célula rural por lo tanto, la aplicación de planes económicos, aún cuando se basen en métodos

muy sofisticados, no puede tener resultados positivos mientras no se considere al mismo tiempo el factor humano.

El proceso de reforma agraria tiene como objetivo fundamental la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de la población rural al desarrollo económico y social de la nación mediante la sustitución equitativa del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad basada en la distribución de la tierra y la mejor explotación de la misma mediante la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica.
es

En el caso específico de la reforma agraria, si se la considera como una medida de política necesaria para el desarrollo del sector agrícola y por ende, para el desarrollo de la economía en general, es necesario que sea complementada con programas específicos de desarrollo de la comunidad, ya que posibilita la integración a nivel local de los objetivos del plan con las necesidades de las comunidades y permite que el desarrollo de la comunidad sea utilizado como un mecanismo de promoción de la actividad del campesino en la formulación de los planes y en su realización. Se puede decir que no existe una reforma agraria integral si no hay participación de los individuos en el proceso mismo de planificación de asentamientos. Sólo de esta manera, se pueden percibir claramente los objetivos, internalizarlos y conseguir que participen "racionalmente" en el proceso.

Lo anterior indica que en la práctica se ha hecho necesario hallar métodos que puedan motivar y promover al hombre y ésto sólo puede lograrse a través de las técnicas utilizadas por el desarrollo de la comunidad. El proceso de reforma agraria tiene, necesariamente, que contar con esta incorporación gradual del hombre al cual va a beneficiar y una vez logrado ésto, utilizar las fuerzas intelectuales y técnicas del país que son las que tienen a su cargo la elaboración de un plan flexible, pero práctico que incluya el parcelamiento de la tierra, construcción de núcleos poblados, planificación economica de la finca y un programa que comprenda: educación, crédito supervisado, establecimiento de cooperativas, construcción de servicios públicos y comunales, todo dentro de un marco regional de funcionamiento, tendiente a lograr la consolidación de los nuevos establecimientos.

Esta integralidad del proceso de reforma agraria obliga a mencionar

nuevamente un importante concepto de desarrollo comunal, el trabajo en equipo. Un desarrollo dinámico, sólo puede realizarse democráticamente, cuando las comunidades conscientes del papel que les toca desempeñar, unen sus esfuerzos al del personal profesional, el cual actúa como equipo de promoción y desarrollo. Sólo en el caso de que los equipos profesionales encargados de la planificación se coordinen con los verdaderos líderes de las comunidades, a las cuales asisten técnicamente, se podrá lograr este proceso integral de desarrollo.

Ningún plan puede ser ideal. La realización de cualquier programa de reforma agraria implica un cambio contínuo en el plan general. Para lograr ésto es necesario mantener un canal bidireccional de información permanente entre los planificadores de alto nivel y las comunidades. Es éste el único modo de garantizar que los planificadores se sensibilicen frente a las necesidades siempre cambiantes de las comunidades y que las comunidades respondan de manera positiva a los cambios en la política de desarrollo socio-económico del país.

ANEXO Nº 1

RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS A TRAVES DEL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN EL ASENTAMIENTO CAMPESINO " LA JULIA- JOBO DULCE", TURMERO, ESTADO ARAGUA

Octubre 1962 a octubre 1964

Uno de los aspectos más importantes en la integración del grupo campesino de La Julia a la vida nacional, ha sido el logro de los objetivos intangibles del Programa, ya que allí realmente ha habido un cambio sico-social que ha permitido el desarrollo de líderes, disminución del paternalismo, creación de sentido de responsabilidad que ha llevado a los campesinos a plantear sus problemas, discutir sus soluciones y participar de manera directa -tanto en su fase de planificación como de ejecución- en las diferentes actividades organizadas por la Junta de Desarrollo de la Comunidad.

La realización de estas actividades se debe a la iniciativa e interés despertado en un sector campesino venezolano, el cual ha demostrado que existe un deseo de superación latente en el hombre del campo y que sólo necesita la orientación técnica para hacerse manifiesto.

Además del proceso educativo que implican estas actividades, la realización de las mismas se traduce en una capacitación del individuo en el aspecto profesional, ya que a través de los diversos cursos de entrenamiento que se imparten en el Centro Comunal de La Julia, la familia campesina adquiere nuevas habilidades e incrementa su productividad no sólo en el sentido físico sino en el cultural.

Entre los cursos dictados se pueden mencionar los siguientes:

1. Cursos de corte y costura, con establecimiento posterior de Taller Comunal de Confección

2. Curso de carpintería

3. Cursos de mejoramiento del hogar para hacer más funcional la vivienda construída a través del Programa Nacional de Vivienda

Rural

4. Cursos de manualidades para utilizar recursos naturales de la zona

5. Establecimiento de un Club de Amas de Casa

6. Creación de clubes deportivos

7. Organización de clubes juveniles, coordinados con los Clubes 5-V del Ministerio de Agricultura y Cría.

8. Cursos de conservación de alimentos.

9. Organización de sindicatos y ligas campesinas, todo esto bajo la orientación de la Federación Campesina de Venezuela.

Finalmente, se puede mencionar como el mejor logro de esta comunidad campesina - modelo dentro de nuestro proceso de reforma agraria- el establecimiento de la primera biblioteca rural de Venezuela, la cual funciona dentro de la escuela y que fue dotada por la propia comunidad. Esto demuestra como ya se ha señalado, que nuestro campesino al recibir la adecuada orientación de los técnicos al servicio de la reforma agraria, coordinados a través del Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, no sólo se preocupa por satisfacer las necesidades de tipo físico sino también por las necesidades de tipo cultural. Ha presentado a la Oficina de Educación de Adultos, del Ministerio de Educación, el mejor campo para experimentar en este tipo de bibliotecas, que ha sido un éxito en el asentamiento La Julia.

Factor muy importante en el desarrollo y logros de estas actividades ha sido la coordinación, instrumento básico del desarrollo comunal, que implica una mejor utilización de los recursos de los organismos abocados al desarrollo de los diversos proyectos. El programa coordinado ha sido un medio importante para acelerar el logro del objetivo fundamental del proceso de reforma agraria: la ocupación integral de la familia campesina.

ORGANISMOS QUE HAN PARTICIPADO EN EL PROGRAMA COORDINADO DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN EL ASENTAMIENTO LA JULIA

Comunidad del Asentamiento La Julia

Ministerio de Sanidad y Asistencia Social	División de Malariología y Saneamiento ambiental. Vivienda Rural Región Sanitaria del Estado Aragua
Ministerio de Agricultura y Cría	Zona 6 Escuela de Demostradoras del Hogar Campesino de Gonzalito
Instituto Agrario Nacional	Delegación Agraria de Aragua
Ministerio de Educación	Oficina de Educación de Adultos Centro de Capacitación Docente de Educación Rural, El Mácaro
Ministerio de Obras Públicas	Zona Aragua
Consejo de Bienestar Rural	
Fundación Mendoza	
Ejecutivo Regional	
Federación Campesina de Venezuela	Sección Aragua
Consejo Municipal del Distrito Mariño	Estado Aragua

Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal

Organismo Regional de Desarrollo Comunal (ORDEC)

División Desarrollo de la Comunidad, CORDIPLAN.

REALIZACIONES TANCIBLES EN EL ASENTAMIENTO CAMPESINO " LA JULIA-JOBO DULCE " EN TURMERO, EDO. ARAGUA EN EL PROGRAMA COORDINADO LLEVADO A CABO DE OCTUBRE 1.962 A OCTUBRE 1.964

TIPO DE OBRA	ER	%	MSAS	%	IAN	%	CM	%	MOP	%	COMUN	%	C	%	Coord.	%	TOTAL DC	%	TOTAL Inversión	OBSERVACIONES
ACUEDUCTO	30.000	22	74.650	57	12.000	9	-		-		-		15.000	11.3	12.000	9	27.000	21	131.650	Diseñado para 14.000 personas con 2,3 Km. de longitud. 80 lts. por segundo.
Vivienda Rural	-		468.000	73	-		-		-		-		172.000	27	-		172.000	27	640.000	120 Viviendas
DISPENSARIO	18.000	66	-		-		2.000	7	-		-		7.000	26	2.000	0.7	9.000	33	27.000	Tres (3) Salas, Una (1) Sala de Espera, Equipo suministradopor MSAS.
ESCUELA	25.650	63	-		3.600	8	-		-		-		11.250	28	3.600	0.8	14.850	37	40.500	
Centro Comunal	3.435	17.4	-		1.700	9			1.000	5	5.000	25.4	8.500	43	-		8.500	43	19.635	
TOTAL	77.085	9	542.650	63.1	15.600	1.8	2.000	0.2	1.000	0,1	5.000	0.5	213.750	25	17.600	0.2	231.350	2,7	858.785	

FUENTE: Informes del Coordinador de Desarrollo Comunal del Estado Aragua, Zona VI de Vivienda Rural y el Instituto Agrario Nacional.-

ER - Ejecutivo Regional.
MSAS- Ministerio de Sanidad y Asistencial Social
COORD- Coordinación
CM - Consejo Municipal
MOP - Ministerio de Obras Públicas
C - Comunidad
IAN - Instituto Agrario Nacional
COMUN- Fundación para el Desarrollo Comunal y Fomento Municipal

Por sus mismas características dinámicas, la planificación integral no puede consistir en un acto único de determinación del plan. Observaciones realizadas durante la ejecución proporcionan las evidencias necesarias para poder evaluar la acción recíproca de los factores de desarrollo, en especial de aquellos decisivos para el éxito del plan. Este proceso de control permanente, proporciona los medios para fijar los factores inciertos y para modificar el plan original de acuerdo con las nuevas magnitudes y características de estos factores. De estos conceptos fundamentales que caracterizan a esta concepción, se deduce que la planificación es un proceso que abarca varias etapas en rotación.

A. Determinación y formulación de los objetivos

B. Estudios de los datos básicos.

C. Bosquejo de una política.

D. Preparación de la etapa de ejecución.

E. Actualización permanente de la ejecución.

A. Determinación y formulación de objetivos.

Aunque pueda parecer obvio, se considera fundamental recalcar la necesidad de determinar objetivos concretos para la planificación. Estos objetivos serán de distinta naturaleza: económica, social, política o compleja; en todo caso su enunciado será conciso y público para el conocimiento de todos los sectores interesados. En el caso específico de la Reforma Agraria en los países en proceso de desarrollo se considera que las metas principales deben abarcar los siguientes puntos:

1. Incremento en el nivel de vida. Este incremento debe expresarse en valores cuantitativos, fijándose el plazo en el cual se pretende alcanzar dicha meta. En Venezuela se ha considerado que este aumento debe estar en proporción con el nivel de vida de los sectores urbanos; premisa ésta cuya finalidad es la de regular el proceso de migración de los sectores rurales hacia los sectores urbanizados. En base a esto se ha fijado como meta económica el nivel de ingresos de los obreros industriales no especializados; este nivel asegura una capacidad adquisitiva que satisface las necesidades básicas y a su vez coloca al sector en capacidad de competir con los atractivos de las zonas urbanas.

2. Desarrollo de los servicios. La meta económica será completada por una serie de servicios que aumentarán la capacidad de atracción del sector. Estos servicios cubrirán una amplia gama de necesidades: en lo social, educativo, médico asistencial, cultural, etc.

3. Ocupación. Como consecuencia de la monocultura y la estructura económica del "conuco" existe una crónica desocupación estacional, que en muchos casos supera en número a los días verdaderamente ocupados.

Esta situación de ocupación disfrazada genera problemas socio-económicos de dificil solución. De aquí que una de las metas principales debe ser el máximo aprovechamiento de la fuerza de trabajo a través delempleo de la mano de obra distribuída a lo largo del año entero.

De los tres puntos expuestos se deduce que las metas principales del desarrollo rural integral se enumeran en términos de ingreso neto expresado en valor monetario, nivel de servicios expresados en unidades de servicio y nivel de ocupación expresado en jornales.

B. Estudios de los datos básicos.

Por su mismo carácter, la planificación integral exige la recopilación de una variada información en los distintos sectores y a los distintos niveles afectados por el plan de desarrollo. En la realidad de los países en proceso de desarrollo, en el momento de la recopilación debe tomarse en cuenta dos factores que influyen fundamentalmente en este proceso:

1) La incertidumbre con respecto a la exactitud de los datos recopilados. Estos países, por distintos motivos, no disponen de una metodología y del tiempo necesario para asegurar un grado elevado de exactitud en sus estadísticas, de aquí que es necesario introducir este factor como corrector permanente.

2) El factor tiempo, por cuanto los procesos socio-económicos sufren violentas alteraciones. No se dispone del tiempo necesario para estudios sumamente detallados. De cualquier manera la variante realidad obliga a cambios permanentes en el material recopilado.

Como consecuencia de los dos puntos anteriormente citados, se reco-

mienda concentrar el esfuerzo hacia un conocimiento de los puntos básicos que influirán en los criterios a emplearse, evitando toda información superflua, y aquella cuya veracidad sea discutible, se la empleará con las reservas del caso.

C. Bosquejo de una política de desarrollo.

Dadas las características antes citadas de la información básica y la falta de experiencia en la ejecución de empresas de desarrollo de gran magnitud, se propone que el paso siguiente en la planificación sea tan solo un bosquejo de la políti c ade desarrollo que posibilite la canalización de los factores hacia las metas prefijadas, en este sentido se bosquejarán las directivas generales en lo económico, en lo social y en lo político, y a su vez se indicarán los instrumentos que se emplearán para conseguir los objetivos.

D. Preparación de la etapa de ejecución.

Una vez preparado el bosquejo anteriormente citado se elegirá una zona determinada para la cual se preparará un plan detallado para su inmediata ejecución. Este plan incluirá respuestas a las siguientes preguntas.

1) ¿Que hacer? La respuesta a esta pregunta estará dada por:

a) El plan físico y de arquitectura rural. Este plan propondrá las soluciones concretas a los problemas de: parcelación de la tierra, drenaje, riego, vías de comunicación, ubicación de las viviendas y los edificios de servicio, zonas de recreación y áreas de expansión.

b) El plan de crédito supervisado. Es la traducción del plan de producción a términos de financiamiento, transformándose en uno de los instrumentos principales para su ejecución. La permanente supervisión; íntimamente ligada a la labor de extensión, asegura el cumplimiento de las metas de producción.

c) El plan de mercadeo. Este es el instrumento que asegura la transformación de la producción a términos de ingreso monetario, sin lo cual la producción pierde todo valor.

d) El plan de asistencia técnica. Asegura el empleo de las

prácticas adecuadas; el plan fijará la intensidad de la asistencia y las técnicas a emplearse.

e) El plan de asistencia social. Tiende a crear el ambiente favorable para el cambio de actitud esperado, desarrollando en la comunidad y en cada individuo su capacidad de autodirección, llevándolos paulatinamente a ser responsables por su futuro.

3) ¿ Con qué hacer? A esto responde el plan de inversiones que fijará los medios financieros a emplearse en sus fuentes.

4) ¿ Con quién hacer? El organograma y la organización interna de las comunidades responderán a la pregunta aquí formulada y por último fijará el cronograma el Cuando hacer?

Las distintas partes que integran el proyecto en su totalidad responden al criterio interdisciplinario por cuanto sobre todos los terrenos de la actividad. El ritmo de la ejecución puede ser distinto en situaciones específicas, pero se hará especial énfasis en los puntos que produzcan un incremento económico acelerado, para lo cual se buscarán soluciones que aseguren el aumento de la producción aún cuando las obras de infraestructura estén en proceso de ejecución o incluso antes de ellas. Se recomienda en los primeros pasos la concentración del esfuerzo hacia un plan conjunto de producción, crédito, y extensión; esta trilogía actuando coordinadamente puede de por sí asegurar una mejora sustancial del ingreso percápita, si bien las metas serán sólo alcanzadas una vez ejecutado el plan integral. Es obvio que el plan de producción se hara en función de las posibilidades de mercadeo, siendo a su vez la organización de éste, el instrumento más útil para la recuperación crediticia.

E. Actualización permanente de la etapa de ejecución.

Este punto encierra en sí, la idea de una observación continuada a fin de comprobar la idoneidad del plan; para lo cual se hacen necesarias relaciones estrechas y constantes a todos los niveles de los organismos relacionados con el plan. Sin esta coordinación se altera la continuidad del mecanismo de control, pudiéndose interrumpir la ejecución del plan. Este permanente conocimiento de los problemas que surgen en la ejecución puede llevar a veces a la modificación del plan original e incluso a cambios de los objetivos del mismo.

Esta idea de permanente control lleva a conclusiones de largo alcance acerca de la estructura de los organismos empeñados en el desarrollo rural y las relaciones entre las autoridades que dictan la política a seguir, los planificadores y el personal ejecutivo.

Esta planificación integral, tal como acaba de describirse, puede en conclusión ser realizada sólo por medio de un equipo que posea ciertas características y que llamaremos "Equipo de Desarrollo".

EQUIPO DE DESARROLLO

El equipo debe consistir en un grupo de expertos, tanto planificadores como ejecutores, que trabajen en constante colaboración (Agrónomos, Economistas, Sociólogos, expertos en administración, Ingenieros, Arquitectos, etc.)

El jefe del equipo, a cargo de todas las operaciones, debe tener experiencia especializada en "planificación integral". Su posición le confiere la autoridad de dirigir y coordinar las actividades de los diversos miembros del equipo, estimar y comparar sus observaciones y finalmente, tomar las decisiones correspondientes a las etapas subsiguientes del programa de desarrollo. En pocas palabras, debe hacer funcionar el mecanismo de "feed back" y es, por lo tanto, no sólo el planificador sino también el ejecutor y la autoridad encargada de decidir acerca de la política a seguir.

Fuera de su relación con el jefe, los miembros deben mantener una relación constante y directa los unos con los otros. De este modo les es posible mantenerse al tanto de los problemas que se presenten, produciéndose así un intercambio espontáneo de recomendaciones y sugerencias, referentes a los diversos aspectos del programa de desarrollo. Este contacto permite asimismo a los miembros del equipo comprender y estimar la acción recíproca de los factores de desarrollo.

Las relaciones internas del equipo de desarrollo deben abarcar todos los niveles y todas las profesiones. Esto puede ser posible sólo mediante un adecuado marco organizativo.

La relación establecida entre el equipo y la población local, también constituye un factor de importancia, por cuanto la actitud y las reacciones de la gente determinan en gran medida el éxito del programa de desarrollo. Una

comprensión clara de la idiosincrasia local puede a menudo conducir a una revisión del plan a fin de hacerlo compatible con las necesidades y tradiciones de la gente. Con frecuencia resulta imposible predecir la reacción de la población en ciertas condiciones y sólo a través del contacto diario y por una mutua comprensión, llega el equipo de desarrollo a poder adaptar el plan a sus beneficiarios.

Para completar el marco general del desarrollo integral se hace indispensable referirse a un aspecto fundamental: el de la integración agro-industrial en la zona rural.

A fin de impedir la desintegración completa de las comunidades rurales, se deben incorporar las industrias dentro de la economía rural, ya que éllas suministran nuevas oportunidades de empleo y elevan de este modo el nivel de vida de la población rural. La necesidad de integrar la industria y la agricultura en las zonas rurales se acentúa en los países en vías de desarrollo, en los que el porcentaje de la población rural es muy elevado. Dado que en esos países se debe conservar, al menos temporalmente, la estructura social de la vida en el agro, la introducción de industrias en las zonas rurales puede dar renovado ímpetu al desarrollo económico, sin causar una desintegración de la sociedad, ocasionada por la migración a las ciudades.

La contribución de la industria al desarrollo y bienestar del agro se manifiesta entre otros aspectos, en que:

1. Las industrias proporcionan nuevas oportunidades de empleo, en el sitio mismo, para el excedente de mano de obra en la zona rural.

2. Una industria para la elaboración de los productos agrícolas ubicada dentro del área de producción, elimina las etapas intermedias entre la parcela y la fábrica. Se reducen considerablemente los gastos de transporte y en consecuencia, aumenta la parte del campesino en el valor adicional.

3. Los trabajadores industriales que permanencen en las zonas rurales crean un mercado para la producción agrícola. Esto rige en particular para aquellos productos perecederos que rinden alto margen por unidad de trabajo, pero que no pueden ser transportados a mercados situados a grandes distancias a menos que la comercialización sea altamente eficiente.

Antes de concluír la presente exposición estimamos necesario añadir algunas consideraciones de tipo general acerca del alcance que pueda tener el concepto de planificación integral.

El desarrollo rural, que se supone debe llenar todos los requisitos previstos descritos anteriormente, no podrá transformarse nunca en una realidad concreta si se deja al libre arbitrio de las fuerzas económicas, políticas y sociales. La situación actual en zonas sub-desarrolladas requiere una planificación, financiamiento y ejecución realizados con sumo cuidado por parte de un organismo capaz de coordinar todos los requisitos previos dentro de un plan único de acción. Esto exige una profunda comprensión de la acción recíproca entre las tres actividades económicas - la agricultura, la industria y los servicios - en todos los aspectos. Es completamente equivocado realizar una evaluación de la relación económica únicamente, es menester ampliar las miras, tomar en cuenta todos los aspectos de la vida rural, tanto el económico como el social, el institucional, el político y el ambiental. Esta actitud más amplia constituye la base misma de la planificación integral.

Se realizan hoy en día muchos intentos para desarrollar lo que se llama métodos "integrales" o "comprensivos" de planificación basados en principios económicos. Estos métodos parten básicamente de la presunción que la planificación debe basarse tanto como sea posible en una evaluación cuantitativa que promete los resultados más "exactos". Mediante el uso de computadores electrónicos, cada vez más en boga, es dado calcular modelos económicos complicados y detallados. Cuando se llega a desarrollar el método de cálculo apropiado, es dado concebir una planificación y preparar proyectos integrales en gran escala. En la opinión de economistas empeñados en la solución de estos problemas, por medio de un análisis de los datos correspondientes, se pueden extraer fórmulas generales que permiten apreciar en su totalidad los problemas implicados en una planificación realizada en gran escala. Puede llevarnos asimismo a la comprensión de la acción recíproca entre todos los sectores de la economía en términos cuantitativos.

Esta actitud puede conducir a un falso concepto con respecto a la verdadera naturaleza de la planificación integral y en consecuencia, los planificadores se verán expuestos, como ya ha ocurrido con frecuencia, en particular los sociales, que no se prestan a interpretaciones en términos numéricos y que no se pueden encuadrar dentro de ecuaciones matemáticas sin que pierdan su verdadero significado. La importancia de estos factores no pueden pre-

verse de antemano ni tampoco se puede determinar todo su alcance para el plan global. En consecuencia, es mucho lo que recae en la decisión arbitraria del que debe resolver la política a seguir.

Por cuanto no hay un modelo predeterminado que pueda suministrar la actitud global necesaria para un plan integral de desarrollo rural, el concepto de "planificación integral" se ajusta plenamente a los fundamentos exigidos en un proceso de desarrollo de Reforma Agraria.

==========

PONENTES, COMENTARISTAS Y DELEGADOS OFICIALES

PONENTES Y COMENTARISTAS

Dr. J. P. Acosta Cazaubón
Profesor de Derecho Agrario
Universidad Central de Venezuela
Caracas, Venezuela

Ing. Agr. Raúl Alegret
Centro de Planificación Integral
de Asentamientos Campesinos
Caracas, Venezuela

Econ. Pedro Alibert del Busto
Economista Ilca -CIRA
General Iglesias 175 -Miraflores
Lima, Perú

Econ. Oscar Arnal Núñez
Jefe del Sector Agrícola de CORDIPLAN
Palacio Miraflores
Caracas, Venezuela

Capt. Gustavo Artunduaga Paredes
Proyecto INCORA
Apartado Aéreo No. 155
Florencia, Caquetá, Colombia

Dr. Luis Ramiro Beltrán
Comunicador Asociado - Ilca - AID
Universidad Agraria La Molina
Apartado 478
Lima, Perú

Econ. José Ramón Carvajal E.
CONZUPLAN
Apartado 1053
Caracas, Venezuela

Ing. Guillermo Crespo
Corporación Boliviana de Fomento
Casilla 1124
La Paz, Bolivia

Ing. César Fuentes Barriga
ONRA
Ministerio de Trabajo, Piso 11º
Lima, Perú

Ing. José Garrido Rojas
Consejo Superior de Fomento Agropecuario
Arturo Prat 60, Piso 5º
Santiago, Chile

Sr. Armando R. González P.
Federación Campesina de Venezuela
Apartado Postal No. 6361
Caracas, Venezuela

Ing. Joaquín Leiva Fonseca
Corporación de Reforma Agraria
Olivares 1229
Santiago, Chile

Dr. Wenceslao Mantilla
Presidente del I. A. N.
Instituto Agrario Nacional
Caracas, Venezuela

Ing. Agr. José Luis Méndez Arocha
Represa Las Majaguas
San Rafael de Onoto, Edo. Portuguesa,
Venezuela

Dr. Francisco Montoya
Técnico de FAO
Apartado Aéreo No. 2366
Cali, Colombia

Econ. Ciro A. Mujica
Gerente de Crédito Agrario
Banco Agrícola y Pecuario - BAP
Caracas, Venezuela

Ing. Lander Pacora Coupen
ONRA
Ministerio de Trabajo, Piso 11º
Lima, Perú

Dr. Rodrigo Peña A.
Comunicador IICA -CIRA
Apartado Aéreo No. 14592
Bogotá, Colombia

Dr. Enrique Peñalosa Camargo
Gerente General de INCORA
Apartado Aéreo No. 8691
Bogotá, Colombia

Dr. Antonio J. Posada
Apartado Nacional No. 647
Cali, Colombia

Sr. Shaul Regew
Jefe del Equipo Agrícola de la Misión de Israel
Caracas, Venezuela

Ing. Arnaldo Ron Pedrique
Ministerio de Agricultura y Cría
Caracas, Venezuela

Dr. Santiago Rueda
División de Planeación INCORA
Apartado Aéreo No. 8691
Bogotá, Colombia

Dr. Enrique Torres Llosa
Director General ONRA
Ministerio de Trabajo, Piso Once
Avenida Salaverry
Lima, Perú

Dr. Alipio Valencia Vega
Presidente, Consejo Nacional de
Reforma Agraria
La Paz, Bolivia

REPRESENTANTES DE LOS PAISES

Bolivia

Dr. José Flores Moncayo
Casilla No. 1165
La Paz

Ing. Julio Rea
Asociación de Ingenieros Agrónomos
Casilla 2206
La Paz

Colombia

Dr. Gustavo Balcázar Monsón
Ministro de Agricultura
Ministerio de Agricultura
Bogotá

Sr. Agustín Merea
INCORA
Apartado No. 8691
Bogotá

Dr. Carlos Sánchez Ramos
Sociólogo INCORA
Apartado No. 8691
Bogotá

Perú

Ing. José Bernal Alzamora
IRPA
Ministerio de Trabajo, Piso 11º
Lima

Ing. Oscar Fuster Barreda
ONRA
Ministerio de Trabajo, Piso 11º
Lima

Ing. Jorge Lozada Stambury
Miembro del Consejo Nacional Agrario
Cámara de Diputados
Lima

Venezuela

Ing. Agr. Abt
Consejero Agrícola Israel
Caracas

Dr. Jairo Añez Nava
Apoderado B. A. P.
Maracay

Ing. Agr. Ricardo Araque
Asesor Técnico Consejo Bienestar Rural
Caracas

Ing. Agr. José Ignacio Amal
Unión Propietarios Agropecuarios
Maracay

Ing. Agr. Alonso Celatzaxe
Banco Central de Venezuela
Caracas

Dra. Haydee Castillo Trujillo
Apartado 2475
Caracas

Dr. Hermágoras Hómez
Director - Gerente B. A. P.
Banco Agrícola y Pecuario
Caracas

Mayor Econ. Juan Luis La Riva López
Ministerio de la Defensa
Caracas

Ing. Agr. Gustavo Lares Ruiz
Director I. A. N.
Instituto Agrario Nacional
Caracas

Rvdo. Joaquín Lizarraga
Obispado de Maracay
Maracay

Sr. José Joaquín López
Dirigente Federación Campesina
Maracay

Sr. Ricardo Montilla
Gobernador del Estado Guárico
San Juan de los Morros

Ing. Agr. Rafael Nones
Secretario General de SOCARAGUA
Apartado No. 224
Maracay

Sr. Roseliano Ojeda
Representante de FEDEAGRO
Caracas

Sr. Arturo Ortiz
Asesor Vivienda Rural
Caracas, Venezuela

Econ. Manuel Olivares Betancourt
Secretario General I. A. N.
Instituto Agrario Nacional
Caracas

Dr. Juan José Palacios Núñez
Ministerio de Agricultura y Cría
Caracas

Ing. Agr. José Luis Peñalver
AGRONAC
Caracas

Ing. Agr. Gustavo Pinto Cohen
Apartado del Este No. 5589
Caracas

Sr. Víctor J. Pra Sisto
Jefe Sector Rural
U.S.A. Venezuela
Caracas

Ing. Agr. Pompello Ríos
Director General M.A.C.
Caracas

Ing. Agr. Edmundo Rojas A.
Delegado Agrario I.A.N.
Maracay

Ing. Francisco Rojo Fernández
Instituto Agrario Nacional -I.A.N.
Caracas

Sr. Trino Romero Calderón
Instituto Agrario Nacional - I. A. N.
Maracaibo

Sr. Evanann Semprun
I.A.N.
Maracaibo

Ing. Agr. Julio Trujillo Arroyo
Fondo Nacional del Café y del Cacao
Caracas

Ing. Agr. Gastón Vivas Berthier
A.N.C.A.
Apartado 4554
Maracay

Abog. Econ. Gonzalo Vivas Díaz
Ministerio de Agricultura y Cría
Caracas

Ing. Agr. Humberto Zerpa Díaz
Director Región 3. M.A.C.
Maracay

OBSERVADORES

Mayor Daniel Adarmes
Fuerzas Terrestres - Ejército
Maracay

Abog. Raúl Bello Figueroa
Instituto Agrario Nacional -IAN
Caracas

Mr. Charles K. Sevilacqua
Embajada de los EE. UU.
Caracas

Ing. Agr. L. Bodnar
Embajada del Canadá
Caracas

Med. Vet. Rafael Bracamonte Linaje
M. A. C. -Escuela Práctica de Agricultura
Maracay

Ab. José Alejandro Carvallo
Departamento Legal I.A.N.
Caracas

Pbro. Oteo Castresana
Parroquia de Lourdes
Maracay

Pbro. Claudio Cerrada
Diócesis de Maracay
Maracay

Sr. Harold J. Christi
Crédito Supervisado B.A.P.
Embajada Americana - A.I.D.
Caracas

Agr. Néstor E. Colmenarez G.
Valencia

Abog. Adelis Chirinos
Relaciones Públicas - Universidad Católica
Maracay

Ing. Agr. Rafael Escobar Perdomo
Banco Central de Venezuela
Caracas

Sr. José Esqueda
B.A.P.
Maracay

Abog. Asdrúbal Fernández
Delegación Agraria del Edo. Aragua
Maracay

Ing. Agr. Omar J. Gabaldón
Facultad de Agronomía
Maracay

Ing. Agr. José A. Fernández
Instituto Agrario Nacional - I. A. N.
Caracas

Med. Vet. Bernard Herrera
Consejo de Bienestar Rural
Apdo. de Correos del Este 5407
Caracas

Sr. Héctor Herrera H.
Centro de Estudiantes de Ingeniería Agronómica
Facultad de Agronomía
Maracay

Sr. Miguel Angel Isava
Coordinador Brucelosis MAC
Caracas

Sr. Alfred Kirschbaum
FADICORDIPLAN
Apartado 1969 - UNTAB
Caracas

Abog. Víctor Laviosa Colmenares
M.A.C. - Secretario del Ministro
Caracas

Sr. Pedro C. León Morales
Jefe Departamento Tramitación I.A.N.
Caracas

Ing. Agr. J.J. Loreto Jiménez
Fondo Nacional del Café y del Cacao
Caracas

Agricult. Industrial Oscar Maggi
Maracay

Econ. Juan B. Martínez
Jefe Oficina de Programación I.A.N.
Caracas

Sr. Luis Alberto Martínez
Centro de Estudiantes de Ingeniería Agronómica
Facultad de Agronomía
Maracay

Contralor Humberto Meneses
Contraloría
Maracay

Tec. Agrop. José Fabián Molina
Instituto Agrario Nacional - I.A.N.
Valencia

Comerc. Ramón Narváez Montaño
Secretario General de Acción Democrática
Maracay

Ing. Agr. Cristóbal A. Navarrete
U.C.V. -Facultad de Agronomía
Maracay

Lic. en Biología Esperanza R. de Návas
U. C. V. - Facultad de Agronomía
Apartado No. 145
Maracay

Ing. Agr. Julio A. Navás
U.C.V. - Facultad de Agronomía
Maracay

Ing. Agr. Oswaldo Ortega Ledezma
Fundación La Salle de Ciencias Naturales
Apartado No. 8150
Caracas

Arq. Ambrosio Perera
Vivienda Rural
Maracay

Sr. Rafael C. Pérez
Contraloría General Estado Aragua
Fiscal Departamento Ingeniería
Maracay

Estadígrafo Félix Ramírez Baude
Banco Agrícola y Pecuario - BAP
Caracas

Soc. Raquel Rivero Rivero
U.C.V. - Facultad de Agronomía
Maracay

Sr. Héctor Rodríguez
Banco Agrícola y Pecuario - BAP
Gerente Seccional Aragua
Maracay

Ing. Agr. José Rafael Rodríguez Brito
U.C.V. - Facultad de Agronomía
Maracay

Méd. Vet. Luis Rojas Terán
Instituto Agrario Nacional - I.A.N.
Maracay

Ing. Agr. Fernando Rondón
Subdirector Consejo de Bienestar Rural
Apartado del Este No. 4605
Caracas

Sr. Jeremías Sánchez
Corporación Venezolana de Fomento
Fiscal Inds.
Valencia

Jean Marie Texier
FAO / Cordiplan
Palacio Miraflores
Caracas

Sr. Luis Urbina Cabello
M.A.C. Jefe Zona 10
Caracas

Abog. Alcibiades Valdez Cárdenas
M.A.C. Región No. 3
Maracay

Econ. Zenón Velasco Nieto
B.A.P. Jefe de la Zona 3
Maracay

Ing. Agr. Sergio Verdugo
U.C.V. - Facultad de Agronomía
Maracay

Ing. Agr. Emilio Vilagut Martín
Apartado No. 10552
Caracas, Venezuela

Arq. José Leonardo Yanés
Vivienda Rural - Maracay
Maracay

Sr. José A. Zambrano Tara
Instituto Venezolano de Acción Comunitaria
Jefe División de Seccionales
Caracas

PROFESORES:

Dr. Sam Schulman
Sociólogo IICA- CIRA
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia

Dr. Antonio Giles
Economista IICA-CIRA
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia

Ing. Marco Peschiera
Técnico Recursos Naturales
IICA-CIRA
Asesor ONRA
Ministerio de Trabajo, Piso 11º
Avenida Salaverry
Lima, Perú

ALUMNOS

Bolivia

Agr. Ramón Dávalos García
Aven. 9 de Abril - No. 3 "Villa Fátima"
La Paz

Ing. Agr. José Cleto Siles I.
Colón 809
La Paz

Brasil

Ing. Agr. Alberto Abrao Barth
Gabinete de Administración y Planeamiento
Palacio Pirantini
Porto Alegre, Río Grande

Ing. Agr. Tulio Barbosa
Instituto de Economía Rural de UREMG
Vocosa, Minas Gerais

Geógrafo José Augusto Fernández
SUPRA - Deto. Estudios e Plajanento Agrário
Rue St. Amaro 28 Catete
Río de Janeiro

Colombia

Abog. Antonio Barrera Carbonell
Carrera 2A No. 11-C, 23
Fontibón, Cundinamarca

Ing. Agr. Luis Alejandro Arévalo
Calle 15 No. 12 -09
Túquerres, Nariño

Abog. Gerardo Cortés
Carrera 28 No. 19-40
Pasto, Nariño

Econ. Isabella Soler de Flórez
Carrera 30 No. 47 A-74, Int. 2
Bogotá

Ing. Forest. Gilberto Beltrán S.
Carrera 13 No. 3-51 Sur
Bogotá

Econ. Alfonso Navarro S.
Calle 45 A No. 28-24, Apto. 201
Bogotá

Costa Rica

Abog. Mercedes Valverde Kopper
Instituto de Tierras y Colonización - ITCO
Apartado No. 5054
San José

Ecuador

Econ. Carlos Paredes B.
Calle Galte No. 402
Quito

Ing. Agr. Carlos D. Vallejo L.
Pinzón 202
Quito

Haití

Abog. Roger St. Fort
Bois Berna No. 7
Port-au-Prince

Panamá

Ing. Agr. Carlos Wynter
Calle 7 Parque Lefevre No. 21
Ciudad de Panamá

Paraguay

Ing. Agr. Esteban Medina S.
Instituto de Bienestar Rural
Tacuarí No. 88
Asunción

Perú

Ing. Agr. Juan E. Cáceres
U.V. Matute No. 30-B-2
La Victoria
Lima

Jorge Felipe Tweddle O. - Ing. Agr.
2 de Mayo 1339 - Miraflores
Lima

Ing. Agr. Rafael Valverde C.
Coronel Cano 171
Chorrillos, Lima

El Salvador

Ing. Agr. Carlos A. Cañas
Administración de Bienestar Campesino
7a. Av. Norte No. 409
San Salvador

Uruguay

Agrimensor César Herrera
Av. Agraciada No. 2306, Apto. 3
Montevideo

Venezuela

Zootecnista Luis Alonso B.
Instituto Agrario Nacional -I.A.N.
Caracas

Ing. Lionel Hernández
Calle Michelena - Callejón La Soledad
Las Delicias - Quinta "Auliomar"
Maracay

Ing. Agr. Isaac Landaeta
Instituto Agrario Nacional - I.A.N.
Caracas

FUNCIONARIOS DEL SEMINARIO

Ing. Enrique Blair
Director Regional Zona Andina Ilca
Apartado 478
Lima, Perú

Lic. Claudio Escoto L.
Director del Seminario
Abogado Asociado IICA- CIRA
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, Colombia

Sr. José Ramón Sánchez
Secretario General del Seminario
Jefe Departamento de la Dirección de
Política Internacional
Ministerio de Relaciones Exteriores
Caracas, Venezuela

Econ. Oscar Arnal Núñez
Coordinador del Seminario
Jefe del Departamento Agrícola de Cordiplan
Palacio Miraflores
Caracas, Venezuela

Econ. Oscar Pietri
Técnico - Asistente de CORDIPLAN
Palacio Miraflores
Caracas, Venezuela

Dr. Rodrigo Peña
Coordinador de Secretaría del Seminario
Comunicador IICA-CIRA
Apartado Aéreo No. 14592
Bogotá, Colombia

Sr. Jaime Acosta B.
Asistente Administrativo IICA- CIRA
Apartado Aéreo No. 14592
Bogotá, Colombia

Señor Eugenio Anzola Méndez
Encargado del Protocolo
Ministerio de Relaciones Exteriores
Caracas, Venezuela

Sr. Manuel Pérez Rivero
Encargado de Reproducción y entrega de
Documentos
SEPAC
Caracas, Venezuela

Mario García
Mimeografista
Caracas, Venezuela

Arlette, Meyer
Secretaria
Caracas

Edith Miramontes Ruiz
Secretaria
Caracas

Pilar Vattre
Secretaria
Caracas

Soledad González
Secretaria
Caracas

Emma Area
Secretaria
Caracas

Katiuska Soteldo
Secretaria del I.A.N.
Caracas

Rafael Reyes A.
Secretario del I.A.N.
Caracas

Magaly Navas Noya
Secretaria del B.A.P.
Maracay

Aracelis Chacín
Secretaria del B.A.P.
Maracay

Gisela Rodríguez Morales
Secretaria del M.A.C.
Maracay

Graciela de Salas
Secretaria del M.A.C.
Maracay

Dulce María León
Secretaria del M.A.C.
Maracay

PRENSA - RADIO - TELEVISION

Carlos Frasen
Reportero de "El Nacional"
Caracas - Venezuela

Vicente Carrillo Girón
Reportero de "El Nacional"
Caracas - Venezuela

Oswaldo Tejada
Fotógrafo de "El Nacional"

Pedro Llorens
Reportero de "La República"
Caracas - Venezuela

Luis Felipe Depablos
Reportero de "La República"
Caracas - Venezuela

Pedro Díaz Gil
Reportero de INNAC
Caracas - Venezuela

Angel Hernández
Reportero de "Panorama"
Maracaibo - Venezuela

José Aloise Abreu
Reportero de "El Carabobeño"
Valencia - Venezuela

Rafael Quiroz
Reportero de "El Carabobeño"
Valencia - Venezuela

Rogelio Vásquez
Fotógrafo de "El Carabobeño"
Valencia - Venezuela

Marcos Guerrero Chacón
Reportero de "El Imparcial"
Maracay - Venezuela

Douglas Chirinos
Fotógrafo de "El Imparcial"
Maracay - Venezuela

Juan Ramón Bucé
Reportero del Semanario "AD"
Caracas - Venezuela

Ramón J. Velásquez
Fotógrafo del Semanario "AD"
Caracas - Venezuela

Hugo José Chacón
Cameraman de "Tiuna Films"
Caracas - Venezuela

José Lamanna
Reportero de "Tiuna Films"
Caracas - Venezuela

José Padilla
Cameraman de "Tiuna Films"
Caracas - Venezuela

Pedro González Abad
Relaciones Públicas del IAN
Caracas - Venezuela

Ramiro Larreal
Prensa y Radio del IAN
Caracas - Venezuela

Amabelia Galo Vega
Relaciones Públicas del IAN
Caracas - Venezuela

Rafael Fuentes de Oliveira
Reportero del BAP
Caracas - Venezuela

Blas Hernández
Relaciones Públicas del MAC
Caracas - Venezuela

Nestor L. Cardozo
Relaciones Públicas del MAC
Caracas - Venezuela

Teresa de Entrena
Relaciones Públicas del BAP
Caracas - Venezuela

Eliezer Malavé Gamboa
Fotógrafo del IAN
Caracas - Venezuela

Ramón F. Criollo
Fotógrafo del BAP
Caracas - Venezuela

DISCURSO DEL LIC CLAUDIO ESCOTO DIRECTOR DEL SEMINARIO, EN LA SESION DE CLAUSURA

Señor Presidente del Instituto Agrario Nacional,

Dr Wenceslao Mantilla

Señor Director Regional de la Zona Andina del IICA,

Ing. Enrique Blair

Señor Delegado de Bolivia,

Dr Alipio Valencia V.

Señoras y Señores.

Después de diez días de intenso trabajo y franca camaradería, ambiente que ha caracterizado este Seminario, celebramos hoy la sesión de clausura

Más de ciento cuarenta personas, entre Ponentes comentaristas y Observadores, se han reunido en (18) sesiones plenarias a intercambiar sus experiencias en todo lo relacionado con la Programación y Administración de la Reforma Agraria.

Así mismo se visitaron tres Asentamientos, celebrándose en éllos dos sesiones en cuyas discusiones tuvieron participación, y muy valiosa por cierto, varios campesinos del lugar.

Destacadas personalidades del Gobierno Venezolano, no solo dieron todo su respaldo y colaboración al Seminario, sino que participaron en sus deliberaciones introduciendo Ponencias relacionadas con el tema central.

El ambiente de verdadera democracia que hoy impera en Venezuela ha sido un magnifico escenario para nuestras deliberaciones, en las cuales cada quién. con la pasión del pionero y la fé en sus ideales ha expuesto sus tesis, rebatido las ajenas y contribuido positivamente a los pronunciamientos adoptados

No ha sido este Seminario un ateneo de teóricos romanticos sino de hombres de acción que en distintos Países de América, están o han participado directamente realizando la Reforma Agraria, no solo dentro de Gabinetes de estudio, sino en el valle o la pradera, en la puna o la selva

Todos éllos han traido junto con el planteamiento doctrinario la palpitante realidad de sus experiencias ganadas a costa, muchas veces, de grandes sacrificios

Ha sido éste, pués, un encuentro de los hombres de Reforma Agraria de Latino América, con los pies sobre la tierra, la mirada en el horizonte, desplegando su actividad con las gentes del campo y con la firme decisión de que, como lo dijera al iniciarse este Seminario, brille en este Continente el sol de la justicia social

Cuando de regreso a nuestros Países, disfrutando del calor hogareño, repasemos las ideas y experiencias vertidas tanto en los documentos producidos como en las discusiones de las sesiones plenarias y mesas de grupos de trabajo, nuestro espíritu tendrá una doble razón de complasencia. Por un lado nos hemos capacitado mejor para servir a nuestros pueblos y por otro se ha acumulado un valioso bagaje de enseñanzas que permitirán realizar una más efectiva Programación y Administración de la Reforma Agraria en América Latina

La generosa hospitalidad con que nos han abrumado los Venezolanos nos ha mantenido alegres y optimistas, facilitando así nuestras labores; pero al mismo tiempo aumentará nuestra pena a la hora de nuestra partida de esta tierra en donde hemos pasado ratos inolvidables, tierra venezolana, donde no se admite otro predominio que el de la franqueza y la cordialidad.

En mi condición de Director de este Seminario, quiero dejar constancia de gratitud para el Pueblo y Gobierno de Venezuela quienes a través del Ministerio de Agricultura y Cría, del Instituto Agrario Nacional, del Banco Agrícola y Pecuario, de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, la Federación Campesina y la Gobernación del Estado Aragua, le prestaron, en todos sus aspectos, una efectiva colaboración al Seminario.

Así mismo, deseo dejar pública manifestación de reconocimiento a la inteligente y oportuna labor desplegada por las gentes de la prensa, radio y televisión, quienes conscientes de su responsabilidad rectora de la opinión pública y compenetrados de la importancia que dentro del proceso del desarrollo económico político y social de los países desempeña la Reforma Agraria han contribuído a que este Seminario alcanzara el éxito logrado.

Séame permitido también extender mi imperecedera gratitud a todos y cada uno de los miembros del personal de Secretaría que con gran abnegación no han escatimado esfuerzo para tener listos a disposición de los participantes todos los documentos; esta manifestación de gratitud la hago a través del Dr. Oscar Arnal quién como Coordinador General de esta Reunión ha puesto una vez más al servicio de la causa de la Reforma Agraria su talento, dinamismo y basicamente su gran corazón.

No quiero terminar estas palabras sin dejar de rendir un homenaje a la noble mujer venezolana que en horas negras para este país ha sabido acompañar a los hombres en las luchas libertarias y que hoy, restablecida la democracia, dentro de los causes legales colaboran con mística inigualable a hacer realidad la Reforma Agraria, rindiendo ese homenaje a la mujer venezolana en la persona de la Dra. Carola Ravell, cuya labor en el campo del desarrollo comunal es maravillosa.

Y para todos ustedes, mis queridos amigos, verdaderos artifices del éxito de este Seminario, un cordial abrazo.

PALABRAS PRONUNCIADAS EN LA SESION DE CLAUSURA POR EL DR ALIPIO VALENCIA VEGA

Distinguida Concurrencia :

Debo en primer lugar, agradecer a mis colegas de este Seminario, la marcada distinción que me han dispensado, al encomendarme en su nombre, que diga, estas palabras en el presente acto de clausura El honor, lo entiendo perfectamente. ha sido para Bolivia mi patria y su pueblo, que tienen el mérito de haber iniciado, por impulso de sus masas y en difíciles condiciones, este gran movimiento de redención humana que se llama la Reforma Agraria, hace precisamente once años

En aquel tiempo, históricamente reciente, la Reforma Agraria de Bolivia fue vista desde los sectores más importantes de la vida política del continente con el mismo recelo con que a partir de 1910, fue reputado el movimiento agrario mexicano El eco masivo del clamor de ¡tierra y dignidad! que emergió de la masa campesina boliviana, fue confundido, como el de ¡tierra y libertad! que lanzara Emiliano Zapata, con las hesitaciones de un extremismo incompatible con la vida real de nuestros pueblos atrasados

El tiempo muy corto, por cierto ha demostrado que la Reforma Agraria no ha sido ni es ninguna desviación exótica colectiva ni menos la exaltación enfermiza de Savonarolas criollos Es simplemente la expresión de una necesidad de orden vital de los pueblos latinoamericanos, impuesta por su implacable realidad económico social Así han debido reconocerlo reuniones de categoría como la de Punta del Este y tentativas de magnitud como la Alianza para el Progreso

Es que la Reforma Agraria, consecuentemente a los grandes cataclismos que han sacudido a la humanidad con las guerras y revoluciones de este siglo, no sólo ha surgido como una necesidad de los pueblos subdesarrollados en su economía, en su sociología y en su cultura, sino cómo imperativo de todos los pueblos del mundo así estos sean crecidos o se hayan mantenido en la infancia.

Hay que tener en cuenta que sobre las formas de apropiación y de explotación de la tierra, se levantan los sistemas de organización social y política de los pueblos Por eso es que esas formas nacen, crecen y mueren para dar lugar a nuevas conformaciones que se adecúen a las nuevas exigencias que brotan del proceso de desarrollo de los pueblos Como consecuencia, la Reforma Agraria resulta, precisamente, nada más que del movimiento de adecuación a aquellas exigencias y es un proceso esencialmente dinámico que debe ser operante en todos los instantes de su devenir, si es que ha de responder eficazmente a la realidad social

Por otra parte, la Reforma Agraria que es exigencia imperativa en los pueblos subdesarrollados es una medida de restablecimiento del equilibrio mundial Los tiempos actuales en que el planeta se hace cada vez más pequeño, lo es porque la interdependencia de los países se hace constantemente creciente a causa de que la economía y la ciencia son actividades esencialmente interdependientes Y en el aspecto económico social, la distinción entre países desarrollados altamente industrializados, partiendo de su agricultura y ganadería, y países subdesarrollados, sin industrias y con agricultura atrasada, se traduce como un profundo desequilibrio en el área mundial, que es también motivo de malestar mundial De ahí que la Reforma Agraria no es planta exótica ni interesa solamente a los pueblos que se retrasaron, sino también a los que van muy adelante en su crecimiento.

Pero es en los pueblos subdesarrollados y particularmente en los de América Latina en los

que su atraso general está determinado si no en forma exclusiva por lo menos dominante, por el estancamiento en las formas de propiedad y explotación de la tierra, que corresponde con diferencia de grados solamente, entre tales países a épocas superadas hace tiempo en otras partes del mundo. De ese estancamiento agrario ha sobrevenido la falta de productividad de manera que estos países son generalmente importadores de alimentos y carecen de industrias significativas. Una agricultura de economía retardada y con técnicas arcaicas y deficientes, no satisface las demandas alimenticias incisivas de cada nación y no puede constituir el soporte eficaz del desarrollo industrial acelerado que requieren los pueblos en la actualidad.

De esta manera la situación se traduce en malestar general. En el aspecto económico: insuficiencia y falta de producción aprovechable para nutrir el bienestar colectivo: en el aspecto social: una serie de desigualdades profundas que cuaja en un sistema encadenado de irritantes injusticias; en el aspecto político: una falsificación de la democracia, por cuanto las masa populares, de gran mayoría campesina, se encuentran o al margen de toda actividad política o con sus derechos de ciudadanía artificialmente restringidos; rematando el cuadro en una situación masiva de incultura que realmente espanta.

Semejante situación con tales condiciones ha sido ya insoportable para los pueblos, imponiéndose casi en forma natural la necesidad de realizar activamente una renovación de estructura y superestructura, dentro de la cual, aspecto primordial en orden de realizaciones, ha sido la Reforma Agraria. La modificación del modo de explotar la tierra y de ejercer el derecho de propiedad tiene que estar acorde con la necesidad social de que el bienestar presida la vida del campesinado y fundamente las posibilidades de desarrollo industrial y económico de cada nación, de tal manera que cada una de éstas aproveche sus recursos naturales, el esfuerzo de su población y las relaciones con otros países, en nivel de alta justicia social.

La Reforma Agraria, así, aparece como una necesidad colectiva que emerge de la vida real de los pueblos. Es evidente, en este aspecto, que en algunas partes de nuestra América, la Reforma se impuso como resultado directo de la presión de las masas populares y particularmente de las masas campesinas. Eso ocurrió en México y en Bolivia. En otros países, la Reforma se realiza por lo suaves cauces de la previsión legislativa. Pero es que aquellos casos explosivos como el méxicano y el boliviano, fueron los toques de rebato o por lo menos, las llamadas de alarma, a todos los demás pueblos de nuestro continente, en los cuales existían iguales síntomas de presión a grandes atmósfera acerca de la cuestión de la tierra con todas sus complejidades.

Aquí Sobreviene algo que hay que anotar con insistencia: la Reforma Agraria impuesta por presión masiva popular, o la que los demás pueblos realizan reflexivamente para prevenir la repetición de aquellas presiones en su propio ámbito, tienen que traducirse necesariamente en instrumentos legales. En México, su Reforma fue encauzada como proceso normal y legal por la Constitución de 1917 y en Bolivia por la Ley de Reforma Agraria de 1953, cuyos principios fundamentales fueron incorporados en la Constitución de 1961. La legalización de la Reforma Agraria es una instancia imprescindible en el proceso mismo, que es largo, advirtiendo que la Reforma no comienza ni acaba con esa legalización ni con la legalización positiva en que se expresa. Es que la Reforma no pierde jamás su fisonomía de fenómeno económico social para convertirse en simple instrumento jurídico. Apenas si éste es decir: la legalización de la Reforma Agraria sirve para dar cauce ordenado al proceso, pero sus determinaciones tienen que surgir inevitablemente de la realidad económica social.

Por esto es que la Reforma Agraria, necesitada de sistematización y metodología, ya no es una especulación ocasional ni esporádica; las fases de su desarrollo son tan diversas y complicadas que requieren una serie de conocimientos y, sobre todo, de especializaciones para prever y resolver todos los problemas y cuestiones que se den durante su realización y aplicaciones, procurando, en lo posible, evitar los accidentes imprevistos. Por esto es que puede decirse que el conocimiento de la Reforma Agraria envuelve una serie de disciplinas, cuyo conjunto tiene el andamiaje de una verdadera ciencia.

De lo anterior se encuentra la justificación de reuniones como la nuestra, seminarios en los que, no diremos precisamente los expertos, sino los hombres que han dedicado su vida o parte de ella a la investigación y conocimiento de los problemas de Reforma Agraria y sus soluciones, puedan coordinar sus ideas, no solamente como mero cambio de ellas, sino como confrontación de experiencias y previsiones, de tal manera que en todos los países latinoamericanos requirentes de nueva estructuración agraria dentro de la vastedad económica social de su existencia, la sociedad pueda caminar con paso firme, cuando no absolutamente seguro, por la ruta del desarrollo del proceso reformista.

He ahí por qué, aunque parezca que estas reuniones carecen de importancia y trascendencia, poseen ambas cualidades. Y como dijo el seminarista, Dr. Albert, siendo los temas de deliberación tan vastos en longitud como en profundidad, del acierto con que se fijen conclusiones y se apunten soluciones a los problemas que se consideren, dependerá la marcha exitosa de nuestra Reforma Agraria continental, para que se superen situaciones de injusticia social, para que nuestras masas populares tengan bienestar material y cultura y para que la economía de nuestras naciones sea la fuente de aprovechamiento beneficiosamente humano de nuestros inmensos recursos naturales. Que todo esto significará la felicidad de nuestros pueblos es evidente, y contra las dubitaciones y reticencias de los descreidos, hay que esperar como posibilidad de nuestro planeta, que el hombre, como ser de inteligencia y conciencia, en trance de conquistar la sabiduría de los dioses, legue también a conquistar la felicidad suprema, que no quiere decir inercia ni pereza, sino actividad, desarrollo y movimiento, con la cobertura de una auténtica justicia social.

Al concluir, e interpretando el sentimiento y el pensamiento de los ilustres seminaristas que me han hecho el honor de señalarme como su portavoz, quiero agradecer al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Centro Interamericano de Reforma Agraria, con sede en Bogotá, las facilidades que nos han prestado para este evento, y nuestro reconocimiento especial al Instituto de Reforma Agraria de Venezuela, sus autoridades y su personal y a las autoridades de este bello país, así como a su pueblo por la cordialísima hospitalidad que nos han brindado en los pocos días que hemos permanecido realizando este Seminario.

I N D I C E

FECHA DE DEVOLUCION			

Autor SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION Y ADMINISTRACION DE REFORMA AGRARIA

Título

Fecha Devolución	Nombre del solicitante