

CENTRO
INTERAMERICANO
DE
DESARROLLO
RURAL Y
REFORMA
AGRARIA

Mimeografiado

N°108



ASPECTOS ECONOMICOS , SOCIALES Y DE
EJECUCION DE LA REFORMA AGRARIA

Por:
José Emilio G. Araújo

Bogotá, Julio 1968

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



1-107
:IRA
333.
471a

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



INDICE :

	Pág.
I. Introducción	1
II. Estructura Agrícola Tradicional	3
III. Efectos de la Estructura Actual	10
IV. Planeación de la Reforma Agraria	15
V. Ejecución de la Reforma Agraria	19
VI. Medidas Complementarias de la Reforma Agraria	23

ASPECTOS ECONOMICOS, SOCIALES Y DE EJECUCION DE LA REFORMA AGRARIA*

Por:

José Emilio Gonçalves Araújo**
Jefe IICA-CIRA
Bogotá - Colombia

I. INTRODUCCION

En este documento se tratará no tanto de aspectos conceptuales sino más bien de discutir las soluciones que la experiencia adquirida por nuestro Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria nos permite plantear. Somos de opinión de que el proceso de la reforma agraria podría realmente ser concebido y realizado en tiempo tal, que se integrara al concepto de rapidez y masividad que las condiciones sociales y económicas de nuestros países están exigiendo.

Desde luego que una pregunta básica nos viene a la mente cuando empezamos a pensar y plantear argumentos en torno de la reforma agraria. Por qué la intensificación de los sistemas de producción agrícola sin reforma agraria, en que se utilizaran más racionalmente los recursos existentes, no podría permitir el desarrollo rural, parte del desarrollo integral que estamos pregonando? La respuesta viene de un análisis rápido de la estructura tradicional que domina el sector primario de la producción.

* Documento presentado en el Seminario realizado como parte del Ciclo de Altos Estudios, organizado por la Asamblea Legislativa del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil - Porto Alegre, en Octubre de 1967

** Prof. Cat. de la Universidad Federal Rural de Rio Grande do Sul (Pelotas, RGS) y Jefe del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA.

Si miramos el sector agropecuario latinoamericano y analizamos los datos estadísticos que se nos ofrecen a través de las publicaciones oficiales de varias instituciones nacionales e internacionales, podremos sintetizar en tres puntos una gravedad que nos inquieta y nos preocupa:

1) La América Latina produce hoy menos alimentos para el consumo interno per cápita que los que producía antes de la segunda guerra mundial.

Nótese además que son nuestros continentes latinoamericanos los que poseen los ritmos de aumento de población más acelerados, lo que hará que lleguemos al año 2.000 con más de 500 millones de habitantes, o sea, dos y media veces la población actual.

2) En América Latina, aunque más del 60 por ciento de la población está empleada en actividades agropecuarias, este sector contribuye apenas entre la quinta y la cuarta parte del producto bruto total, con la consecuencia de que el ingreso medio por habitante agrícola es menor de un tercio de aquél correspondiente a las actividades secundarias y terciarias. La tendencia es para que esta diferencia aumente en el próximo futuro.

3) El bajo ingreso en la agricultura determina condiciones de vida muy inferiores a cualquier standard aceptable en el mundo moderno y se manifiesta en bajas condiciones de habitación, en analfabetismo, en elevado índice de mortalidad, en bajo nivel promedio de vida.

II. ESTRUCTURA AGRICOLA TRADICIONAL

La observación básica que hacemos es de que la estructura agrícola tradicional implantada en nuestros continentes latinoamericanos desde la colonización y vigente hasta hoy, no logró cumplir la función elemental de la agricultura, como parte del proceso de desarrollo, que sería la producción de alimentos. Y, por qué no lo hizo? -Porque en estos cuatro siglos de desarrollo de nuestros países, aunque el poder político y económicos estuviera en manos de los grandes propietarios de tierras, no consiguieron estos organizar la producción agrícola para que diera la contribución en el ritmo de suficiente intensidad para hacer que estos países salieran de las condiciones de subdesarrollo y estuvieran a niveles más avanzados en cuanto al bienestar y confort de los pueblos que en ellos habitan.

Desde luego que debe reconocerse que se han hecho apreciables esfuerzos para la transformación de la agricultura tradicional en una etapa de agricultura comercial, en la cual se desarrolló una empresa agrícola que viene cumpliendo papel de relieve en el proceso del desarrollo. Son entretanto en pequeño número aquellas empresas agrícolas que están correspondiendo a una función económica de uso de la tierra y de nivel aceptable de productividad, así como, atendiendo a la función social de ser fuente de empleo para un número compatible de agricultores.

Una rápida apreciación de datos numéricos que caracterizan la estructura agrícola tradicional, sirve de argumento para la preocupación que vivimos y que deseamos plantear aquí.

En cualquiera de los países que se estudie se encontrará que un elevado número de agricultores que están asentados en la tierra bajo alguna forma de relación con la misma, cultivándola o trabajando en ella, se encuentran ubicados en un pequeño porcentaje del área agrícola total del país. Por otro lado, un pequeño número de propietarios son dueños del gran porcentaje del área agrícola de cada país. El cuadro No. 1 nos sirve de ejemplo.

Cuadro No. 1 Ecuador: Propiedades por tamaño - 1954

Grupos por tamaño (en Hás.)	PROPIEDAD		SUPERFICIE	
	Número	%	Mil Hectáreas	%
Menores de 5	251.686	73.1	432.2	7.2
De 5 a 20	57.650	16.7	565.8	9.4
De 20 a 100	27.742	8.1	1.138.3	19.0
De 100 a 500	5.787	1.7	1.156.7	19.3
Mayores de 500	1.369	0.4	2.706.7	45.1
TOTAL	344.234	100.0	5.399.7	100.0

Nota: Datos de las Estadísticas del CIDA

Por otro lado, la concentración de la propiedad se presenta con formas que indican una distribución inadecuada de la tierra, ya que ni aún una capacidad empresarial excepcional sería capaz de desarrollar eficientemente el cultivo de extensiones tan grandes como las que se encuentran muchas veces en nuestros países y que aparecen en las estadísticas como perteneciendo a una sola persona, a un grupo familiar, o a una firma.

Cuadro No. 2 Concentración de tierra en unidades multifamiliares grandes (Algunos Países); según los estudios del CIDA:

País	Año	Unidades Multifamiliares Grandes - Porcentaje del Total	% de tierra
Brasil	1950	8.2 %	75.5 %
Colombia	1960	1.5 %	49.5 %
Chile	1955	6.9 %	81.2 %
Ecuador	1954	1.1 %	56.7 %
Guatemala	1950	0.1 %	40.8 %

Las condiciones inflacionarias de la economía de muchos de los países latinoamericanos fueron responsables por el empleo de los recursos en forma especulativa de inversión en la compra de la tierra y si miramos los datos de muchos de nuestros países en estos últimos 10 años, veremos que hubo una mayor concentración de la extensión de la propiedad agrícola en manos de pocas personas. Por otro lado, en función de la explosión demográfica, un impresionante crecimiento de la población se verificó en el campo; considerando el gran porcentaje de población que ahí vive, como consecuencia de los sistemas de herencia predominantes, hubo el aumento de propiedades de tamaño reducido por la división de los minifundios que ya no eran suficientes para permitir un ingreso mínimo de sobrevivencia humana normal.

Cuadro No. 3 Propiedades Multifamiliares: Comparación entre los Censos

País y Año	Propiedades	Superficie (Mil Hás.)
BRASIL		
1950	32.628	118.100
1960	32.885	135.500

Fuente: Censos nacionales

Cuadro No. 4 Propiedades Subfamiliares: Comparación entre los Censos

País y Año	Propiedades	Superficie (Mil Hás.)
BRASIL		
1950	458.676	776.2
1960	1.034.857	1.259.8

Fuente: Censos nacionales

Otro aspecto de importancia es el de que la tierra que se encuentra bajo la actual estructura de propiedad en nuestros países de América, no viene siendo debidamente utilizada. Puede afirmarse que analizando en términos generales los datos de la producción agrícola de nuestros países podemos decir que apenas aproximadamente 20 por ciento de la tierra agrícola viene siendo realmente utilizada en las propiedades mayores de 50 hectáreas. El Gráfico No. 1, preparado con datos de Brasil, publicados en el Plan de Gobierno de Noviembre de 1964, permite dar un ejemplo de este planteamiento.

También el Cuadro No. 5 nos muestra un caso estudiado en Colombia, que confirma las consideraciones hechas acerca del uso de la tierra.

Cuadro No. 5 Municipio de Armero, Tolima, Colombia. Uso de la tierra - 1960

Grupos de Tamaño (en Hás.)	SUPERFICIE AGROPECUARIA EN :				
	Cultivados	En Descanso	Pastos	Montes y Bosques	Superfic. No agrop.
Menores de 3	83.1	6.4	3.6	1.9	5.0
De 3 a 100	41.6	6.8	33.8	12.5	5.3
Mayores de 100	12.3	7.9	53.1	17.1	9.6

Fuente: Estudios del CIDA

Cabe aún gran responsabilidad en la estructura agrícola tradicional el hecho de que muchos de los propietarios de tierras no tienen realmente vocación para empresarios de la explotación agrícola, sea porque por tendencia natural se desplazaron a vivir en la ciudad, o porque en las actividades secundarias y terciarias es donde encuentran sus principales funciones y partici-

pación en la economía. Como consecuencia, podremos también afirmar que un tercio de la propiedad agrícola grande en latinoamérica es administrada por capataces o intermediarios (Ver cuadro No. 6). Esto pone a la empresa agrícola en una condición de inferioridad en relación a las demás actividades empresariales pues el ausentismo del propietario, que debía ser el principal responsable de la empresa, no permite que ella siga los ritmos de eficiencia que solamente la tecnología y la administración directa pueden darle.

Cuadro No. 6 Colombia: Número y Superficie de Explotaciones Manejadas por Administradores - 1960

Grupos de Tamaño (En Hás.)	N U M E R O		S U P E R F I C I E	
	Total	%	Mil Hás.	%
Menores de 5	6.106	0.8 %	14.0	1.1 %
De 5 a 50	17.540	4.7 %	344.1	6.4 %
De 50 a 200	10.773	17.3 %	1.063.5	17.3 %
Mayores de 200	8.051	30.1 %	7.033.6	53.1 %

Fuente: Estudio del CIDA

Veamos ahora dos datos que indican la influencia del tamaño de la propiedad y su relación con el desarrollo. Los datos del CIDA en relación a Argentina nos indican que prácticamente el 50 por ciento (44.7) de la tierra agrícola de aquel país es explotada dentro de la propiedad agrícola familiar en 48.7 por ciento de las fincas, comprendidas entre las 10 y 50 hectáreas; ésta podría ser una de las causas de que Ar-

Argentina sea el país de América Latina con mayor nivel de desarrollo económico, basado fundamentalmente en su producción agrícola. Por otro lado, si miramos el cuadro de la renta de la propiedad agrícola en Colombia (ver Cuadro No. 7), vamos a observar que más del 65 por ciento del valor de la producción es dado por la propiedad agrícola familiar y por la propiedad que podríamos clasificar de minifundista, o sea que la gran propiedad sólo contribuye con el 34 por ciento del valor de la producción agrícola del país.

Cuadro No. 7 Colombia: Distribución del % del valor de la producción, según los grupos de tamaño de las propiedades - 1960

Grupos de tamaño	% De Producción Total
Subfamiliar (menores de 5 Hás.)	21
Familiar (de 5 a 50 Hás.)	45
Multifamiliar Medio (de 50 a 200 Hás.)	19
Multifamiliar Grande (Mayores de 200 Hás.)	15
TOTAL	100

Fuente: Estudio del CIDA

Habría aún que tomar en cuenta las formas de posesión de la tierra, que se encuentra distribuida en nuestros países bajo los sistemas más diversos.

No cabría aquí citar apenas la condición de los trabajadores sin tierra o sea, de aquella gente que viviendo en el medio rural no tiene

ninguna forma de derecho sobre un pedazo de tierra para que la pueda utilizar en la producción de alimentos de subsistencia; estos viven exclusivamente del trabajo muchas veces eventual que se les ofrece en la empresa naciente en el medio rural.

Desearíamos resaltar más particularmente las formas precarias de posesión que, a través del arrendamiento, la aparecería, el inquilinato y los diversos sistemas existentes, se hacen presentes en todas nuestras estructuras agrarias. Estas formas de tenencia precarias no permiten el desarrollo de la empresa agrícola estable y eficiente.

El arrendamiento es una forma de tenencia que debería ser totalmente eliminada pues representa un uso inadecuado y abusivo de la tierra, por parte del propietario. Tanto desde el punto de vista económico, pues la tierra pasa a ser instrumento de renta y no de producción, como en cuanto a la función social, ya que bajo esta forma se produce una explotación del hombre por el hombre, este sistema es indeseable. Esto sin contar los efectos negativos que tiene el arrendamiento en los precios finales de los productos.

Un ejemplo de decisión política a este respecto es la modificación de la Ley Social Agraria de Colombia que determinó que, se transformará en propietarios a los arrendatarios y aparceros de áreas menores que la unidad familiar calculada para la región. La ley venezolana, por otro lado, trata de prohibir los arrendamientos en general.

III. EFECTOS DE LA ESTRUCTURA ACTUAL

Otros comentarios y análisis podrían ser presentados a continuación como características de la estructura agraria tradicional. Limitémonos a los ci-

tados y especifiquemos sumariamente los efectos que esta estructura nos trae en el campo económico, social y político.

a. Consecuencias Económicas

1) Desigualdad de renta. Como resultado de la estructura, la mayoría de la población rural percibe una renta reducida, normalmente muy inferior al mínimo de las capas de nivel más bajo de las ciudades y esto evidentemente provoca las siguientes consecuencias:

a) Un subconsumo de alimentos;

b) Una baja inversión y una pequeña capitalización de recursos financieros;

c) Una baja capacidad adquisitiva que desde luego, restringe mucho la demanda efectiva de productos industriales y, como tal, el propio desarrollo del sector industrial.

2) Como consecuencia, aún en ese campo tenemos una evidente subutilización de los recursos, principalmente de la mano de obra, lo que ocurre en el minifundio y, considerando los datos que tuvimos oportunidad de presentar, una baja utilización de la tierra, que caracteriza en particular el latifundio.

3) En el latifundio la certeza de la obtención de crédito por la influencia que tiene el gran propietario en el poder, resulta generalmente que de las utilidades obtenidas en la agricultura, un alto porcentaje se destina a gastos suntuarios y las inversiones en la propiedad o en la agricultura son reducidas.

Estas características son a su vez la causa en el campo económico de una baja productividad, de una baja producción y de un desarrollo agropecuario muy lento.

b. Consecuencias Sociales

Las consecuencias sociales que decorren de las condiciones estructurales descritas podrían ser resumidas en los siguientes puntos:

- 1) Hay un bajo nivel educacional como consecuencia de la dificultad de que los niños vayan a la escuela, de la pequeña disponibilidad de escuelas, de la dificultad de transporte y de acceso, predominantes en el medio rural.
- 2) Una baja movilidad en la escala social. No habiendo posibilidad de desarrollo, hay como consecuencia una estabilidad social a nivel muy bajo sin que se despierten siquiera los deseos de pasar a niveles más avanzados.
- 3) Continúan presentes condiciones indignas de vida humana y éstas son decorrientes de las condiciones económicas ya anotadas.
- 4) Se pueden identificar aún en muchas áreas abusos y aún atentados contra la dignidad humana, que son conocidos y expuestos en varios de los estudios hechos en nuestros países.
- 5) Hay una emigración rural-urbana de los que van llegando a la edad adulta y que debido al bajo nivel cultural y educacional predominante en el medio campesino, los que vienen directamente a la ciudad representan normalmente un problema de desadap-

tación y deficiente contribución a los sectores secundario y terciario.

c. Consecuencias Políticas

La estructura de la tenencia de la tierra dió el poder político al terrateniente que fue el dominante del cuadro político en nuestra historia hasta la actualidad. La gran masa campesina viviendo en condiciones económicas y sociales deprimidas, tuvo como consecuencia la participación inadecuada del hombre rural en el cuadro político, sirviendo apenas como instrumento del terrateniente poderoso y no cumpliendo así la función más elemental del ciudadano en la democracia que era la de poder decidir de los destinos de su propia colectividad.

Muchas veces se nos ha preguntado la causa de que esos efectos y consecuencias de la estructura tradicional se hayan agigantado poco a poco y estén presentes en nuestros días con tal intensidad que nos obligan a una acción más decidida e inmediata. Primero tenemos el crecimiento demográfico, consecuencia de las nuevas tecnologías empleadas en el campo de la medicina humana, que hicieron que muchas enfermedades fueran eliminadas de entre las causas de la mortalidad infantil y que, por otro lado, permitieron que las poblaciones fueran llegando a mayores promedios de vida. Júntese otra condición de gran importancia que es la de las nuevas escalas de valores como consecuencia de los medios de información, de la mejora en los sistemas educacionales, de las transformaciones también producto de las nuevas tecnologías, sea en cuanto a las comunicaciones, o en cuanto a las transformaciones físicas operadas por las carreteras y los transportes, que hacen que realmente tengamos que mirar

a este problema de la transformación de la agricultura tradicional como una necesidad inmediata, en nuestro desarrollo integral.

Las condiciones que ya fueron anotadas por varios autores, de la gran cantidad de individuos que hoy día llegan a la edad de buscar empleo y el hecho de que un elevado porcentaje nació y creció en el medio rural, nos obliga a pensar en que tenemos que darles una actividad en este mismo medio rural antes de que vengan a desplazarse a la ciudad y contribuir a la gran masa de marginales, ya que la actividad secundaria y terciaria no tiene en el nivel actual de desarrollo capacidad de absorber toda esa mano de obra. El desarrollo tiene que ser integral y no es posible admitir que más del 50 por ciento de la población que vive en el medio rural no tenga también que corresponder con su mano de obra, con su capacidad de empleo y con su capacidad de consumo al proceso económico.

La única solución que vemos al nivel actual de desarrollo para este problema, es dar a cada una de las familias que se van desarrollando en el medio rural la posibilidad de poseer un pedazo de tierra que, calculado a un nivel mínimo de potencial de producción agrícola le permita obtener ahí al menos un ingreso equivalente al salario mínimo previsto para la ciudad. Por esta actividad agrícola sería posible al hombre rural participar en la economía nacional de forma mucho más eficiente que yéndose a la ciudad, en donde como desadaptado él no podría vencer las competencias originadas de la necesidad específica de la industria o de los servicios. Esto sería también mejor que dejar a los individuos y sus familias morir de hambre o, lo que es peor, desesperarse e iniciar la lucha violenta por la conquista del pan de cada día.

IV. PLANEACION DE LA REFORMA AGRARIA

Una reforma agraria realizada con base en una transformación de la tenencia de la tierra, admite desde luego que la actividad empresarial que ya llegó a un eficiente nivel de explotación que se transformó en empresa agrícola racional, debería permanecer así y continuar dando la contribución posible a la economía mediante el uso de la tierra, la productividad y la función de fuente de empleo correspondiente, permitiendo transformar fundamentalmente las condiciones económicas y sociales de la gran parte de la masa campesina de nuestros países, que estaría en las referidas empresas empleando sus energías como trabajadores rurales.

El simple uso del área no aprovechada actualmente en la gran propiedad agrícola, haría posible la distribución de propiedades de tamaño mínimo para sustentación de la familia promedio del agricultor de nuestros países y aunque en función del uso de los recursos naturales existentes nos viéramos obligados a analizar tipos complejos de forma de propiedad, como serían las explotaciones comunitarias o las explotaciones mixtas (entre individuales y comunitarias) que permitirían por cierto dar una solución a este despliegue para el desarrollo que se impone en el momento.

a. Precondiciones Necesarias al Proceso

Desde luego que todo el proceso de transformación necesita para su iniciación dos precondiciones fundamentales que serían:

- 1) La conciencia de las clases dirigentes y del pueblo en cuanto a la oportunidad y necesidad de esa transformación, de ese cambio.
- 2) La decisión política de los responsables por la dirección del país, en el sentido de hacer que el proceso pueda realizarse en

un período suficientemente rápido para que sus resultados se tornen de impacto en el desarrollo, suficientemente masivo para que pudiera corresponder a la absorción de una cantidad considerable de la mano de obra, disponible y eficientemente planeada para que pudiera integrarse en el desarrollo global del país.

b. Planeación de la Reforma Agraria

La planeación de la reforma agraria tendrá que partir de la definición de objetivos considerando las condiciones particulares de cada país o aún de las distintas regiones de un mismo país y una vez definidos y analizados permitirían la fijación de las metas a perseguirse.

Para la definición de las metas habría que tener en cuenta los recursos naturales y además, las disponibilidades financieras y administrativas existentes.

Ante la urgencia de la búsqueda de soluciones no podríamos desear que el reconocimiento de los recursos naturales de cada área fuera suficientemente detallado para una planificación perfecta. Muchas veces la presión demográfica y la predominancia de las condiciones sociales nos llevarían a admitir que inventarios generales y datos de reconocimiento son suficientes para un primer planeamiento que sería perfeccionado sobre la marcha de la acción. De esta forma las soluciones que fueran dadas, lo serían ya en función del uso y destinación que se dieran a las determinadas áreas en la solución propuesta.

Los recursos financieros constituyen normalmente el gran cuello de botella para la ejecución de un problema de transformación. En la reforma agrar-

ría en particular, la gran cantidad de recursos que se hacen necesarios en los procesos de expropiación o adquisición de tierras, si tomamos en cuenta los precios actuales y los sistemas de valorización de las tierras que son normalmente utilizadas, nos encontramos ante la condición de que los recursos nacionales por lo general no son suficientes para esta elemental etapa inicial.

Definitivamente las justificativas ya presentadas en el campo jurídico en cuanto al origen de la posesión de la tierra, especialmente en aquéllas en que ninguna mejora fue introducida por su propietario en el largo tiempo de la posesión, nos permiten que se busquen soluciones más eficientes sea en el pago de la tierra con bonos de largo plazo, o con otras formas que han sido propuestas en varias oportunidades, como el pago de las tierras con otras tierras de áreas nuevas y distantes de la infraestructura actual, o el pago en tipos especiales de bonos que establezcan que parte de los pagos sea obligatoriamente invertida en actividades industriales relacionadas al propio medio rural y que permitan de esta forma una contribución también al desarrollo de las respectivas áreas.

Cualquiera que sea la solución en cuanto a este aspecto financiero tendrá que tener en cuenta siempre que no bastará dar la tierra al agricultor, sino que es necesario que se instale, junto con este proceso de redistribución de la tierra una asistencia técnica, una disponibilidad de crédito, una organización de medidas complementarias, en fin, que permitan que el agricultor saque un provecho real e inmediato de este beneficio que se le hace llegar. Es de notar entretanto que estas medidas deben ser requeridas en nivel elemental de tal forma que no sea su perfeccionismo y tecnicismo un argumento más para retardar la reforma o hasta para servir como contra-reforma.

En cuanto a los recursos administrativos también es otro campo en el que se han encontrado grandes limitaciones en nuestros países. Normalmente la falta de técnicos y de personal capacitado para conducir los procesos de implantación y de complementación de la reforma, hacen que nos limitemos a medidas muy reducidas y a números que casi podríamos clasificar de ridículos en relación a la necesidad real existente en cada país o en cada región. También ahí tendríamos que hacer adaptaciones de metodologías, de forma que los procesos se tornaran de una amplitud mayor que aquéllos que normalmente son recomendados en países desarrollados donde la disponibilidad de recursos económicos y de personal son bastante más altos. Considérese en particular la actividad de asistencia técnica y la supervisión de crédito que tendrán que ser hechas en nuestros países con fórmulas adaptadas especialmente a las condiciones predominantes y no simplemente transplantadas de los ejemplos dictados por las áreas desarrolladas del mundo.

La fijación de metas es también un aspecto que merece una consideración especial. Debe hacerse de una forma realista. Tomemos por ejemplo el caso del Brasil en que datos muy generales nos indican que en estos próximos 20 años -período para el cual está prevista la ejecución de la reforma agraria por la propia disposición legal que fija este plazo para entrega de recursos especiales a la institución respectiva- podríamos admitir que entre los varios tipos de familias de baja renta, sean los minifundistas o los sin tierra que se encuentran en el medio rural, tendríamos un total de 4 millones, como número global calculado por los datos estadísticos disponibles. Si admitimos que el 50 por ciento de este número no serían aspirantes a tierra, bien porque no tienen vocación para quedarse en el medio rural, o porque los procesos normales de traslado y de nuevas formas de vida los llevaría a que

se fueran adaptando a actividades secundarias o terciarias de la economía, nos quedaríamos con un número de dos millones de familias como aquéllas que deberían ser atendidas por un proceso de transformación en el sector agrario o sea, que serían el objeto de la reforma agraria en este país. Esto nos llevaría a tomar números que estarían en torno de 100.000 familias por año como la meta global de una reforma agraria en Brasil. Realmente reconozco que es un número en principio algo asustador, pero hay que considerar la magnitud del problema y la cantidad de población existente en esta parte de América. También habría que considerar la gran extensión territorial de este país y las varias formas por las cuales podrían ser conducidas las ocupaciones de las tierras.

V. EJECUCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA

La ejecución de la reforma agraria se basa fundamentalmente en la determinación de un área o de una zona donde los problemas de presión demográfica, las disponibilidades de tierra, las facilidades de infraestructura, las condiciones posibles de asistencia económica y social son más disponibles y permiten la acción más rápida y de mayor impacto. Las condiciones socioeconómicas determinan una regionalización y en algunos casos nuestras leyes, como en particular la ley brasilera, prevén específicamente la determinación de las regiones o zonas por donde debe empezar la reforma. Áreas prioritarias de reforma, zonas de reforma, proyectos de reforma, son las varias formas que las leyes de nuestros países han previsto para la ejecución del proceso. Una vez establecida la región hay que determinar específicamente el local que va a ser objeto del proceso de reforma. Una gran propiedad inadecuadamente explotada, o una condición de existencia de minifundio concentrado en la misma área, o la gran demanda de trabajo en una determinada región, pueden orientarnos en

cuanto a la ubicación del proyecto propiamente dicho.

Las normas jurídicas prevalecientes harán posible las formas de adquisición de tierras que podrán ir, dentro del concepto de interés social, a la expropiación pura y simple. Lo importante es que se encuentren fórmulas a través de las cuales la posesión de la tierra por el organismo de reforma se haga de forma rápida, inaplazable e indiscutible.

La legislación más reciente, que es la ley chilena, fue específica en hacer posible la inmediata posesión del Estado de la propiedad declarada bajo proceso de reforma, aunque el propietario tuviera que plantear en la esfera jurídica el derecho que juzgue tener.

Después de la posesión de la tierra, sigue el problema de la programación del asentamiento de las familias campesinas que tendrían prioridad, dentro de las condiciones previstas en la ley para disponer de tierra. La medida básica sería el cálculo dentro de una programación agrícola previsible para la región en que se deberían tomar en cuenta los cultivos adaptables a las condiciones ecológicas. Sería preferible aquellos cultivos que los agricultores ya conocen su operación, lo que facilitaría de inmediato la implementación agrícola del área; también se podrían considerar los cultivos que dentro de una programación agrícola nacional o regional, estuvieran en condiciones de tener preferencia en el mercado. Estos elementos serían, junto con el conocimiento elemental de los recursos naturales del área, lo suficientes para que se pudiera calcular un área correspondiente a la unidad económica para sustentar una familia.

Uno de los puntos de discusión en cuanto a la unidad económica, o unidad agrícola familiar, es el establecer la meta de ingreso para cada familia en la respectiva área. Hemos planteado en varias oportunidades una de las dos soluciones que se nos presentan como las de más inmediato alcance en la implantación ma-

siva de un proceso de reforma agraria. Sería la de considerar como meta de ingreso el salario mínimo previsto para la región y de esta forma estaríamos por lo menos dando la oportunidad a que el hombre del campo tuviera ocasión de igualarse a aquellas condiciones que eventualmente podría pretender al irse para la ciudad.

Otra forma sería considerando el concepto de que en la reforma agraria se busca una redistribución de ingreso, tomar para cálculo de la meta a ser alcanzada por la familia el valor del ingreso medio per cápita del país o si fuera posible de la región y multiplicarlo por el número de personas de la familia media a fin de tener ahí el ingreso anual deseado.

Cualquiera de las dos soluciones representa una condición mínima deseable pero suficiente para transformar las condiciones muy inferiores en que se encuentra en este momento la gran masa de campesinos en nuestros países.

Consideramos como un perfeccionismo dilatorio del proceso de reforma agraria, pretender dar al campesino áreas suficientemente grandes, como entre 30 y 60 hectáreas, para que en ellas se instalen pequeñas fincas o granjas que representarían de salida nuevos empresarios a la altura de un proceso de desarrollo ya de nivel avanzado, para el cual entretanto no estaríamos preparados ni económica ni técnicamente para hacerlo en forma masiva.

En la programación del asentamiento campesino hay que considerar metas inmediatas y a largo plazo. Algunas decisiones políticas en la programación son necesarias. Uno de nuestros países por ejemplo, ha tomado la decisión de no poner en primera prioridad el programa de la vivienda. Esto debido a que el costo de una vivienda rural sería -con un mínimo de comodidad deseable- de tal nivel que haría que la inversión en la casa fuera superior en

algunos casos al propio costo de la tierra. En otro país se ha adoptado la solución de prever la instalación de formas habitacionales elementales en que simplemente se facilitaría la construcción de las partes principales de la habitación, dejando que el campesino durante el propio proceso de desarrollo vaya complementando las divisiones internas e instalaciones definitivas de su vivienda.

Lo mismo en cuanto a las instalaciones de servicios generales o equipamiento comunitario. En un proyecto que tuvimos oportunidad de presentar a uno de nuestros gobiernos, sugerimos que inicialmente fuera construido un único edificio para servicio general, el de la escuela, y que este mismo edificio fuera el que sirviera para sede del centro social, donde se realizarían las reuniones de los más diferentes tipos, inclusive las de la organización cooperativa o asociativa establecida en el asentamiento; también en el mismo edificio se podrían realizar actividades de carácter religioso, como la misa dominical y aún las reuniones de carácter cultural. La gran importancia en esa decisión es hacer posible que la meta prevista para ser realizada anualmente en la reforma agraria de un país no quede limitada por el deseo de darse mucho a unos pocos, dejándose a los demás sin ningún tipo de atención.

En este mismo criterio está la actividad de asistencia técnica que tendría que ser establecida por los órganos del Estado al instalarse un asentamiento campesino. No podremos prever de forma alguna que el campesino que siempre ha sido empleado y ha puesto sus servicios en formas muy rudimentarias de explotación agrícola pueda por la simple posesión de la tierra transformarse en un empresario eficiente. Esto no ocurrió con el propio gran propietario de nuestros países que tuvo a su disposición durante años y años todos los

servicios de fomento y de atención de los Ministerios de Agricultura y de organismos estatales. Es así que el servicio de asistencia técnica debe ser lo más simple posible, incluyendo en este concepto el servicio de extensión agrícola, la reventa de material agrícola, la asesoría técnica para el planeamiento del uso de la finca, etc. Lo importante en este caso es hacer que el servicio de asistencia técnica sea el intermediario entre las medidas complementarias de la reforma y el campesino transformado ahora en aprendiz de empresario.

VI. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DE LA REFORMA AGRARIA

Entre las medidas complementarias necesarias para que se ponga de inmediato a disposición del agricultor, está desde luego la disponibilidad de crédito, que debe ser hecha normalmente bajo la forma orientada, a fin de que cumpla la función educativa de mejorar la capacidad empresarial de ese agricultor, al mismo tiempo que cumple una función de implemento de la producción.

Cualquiera que sea el tipo de explotación adoptado, algunas características físicas o económicas llevarán al agricultor hacia una forma de organización comunitaria. Es posible que el propio desarrollo del proceso que lleva a la reforma agraria haya hecho que el agricultor pase por las formas iniciales de organización rural, como serían el sindicato, la liga de agricultores u otra, que luchan por el derecho a la tierra. Una vez transformados en propietarios, tendrán estos que caminar para la organización de la cooperativa, aunque esta forma de organización es en la mayoría de los casos ya de un nivel muy alto para que se pueda pretender implantar en el primer momento. Los ejemplos nos obligan a admitir que una orientación del Estado se hace necesaria

en el inicio de la implantación de la cooperativa. Ejemplos muy positivos aparecen en la reforma agraria venezolana con la organización de la empresa campesina donde el agricultor es llevado a organizarse en una forma muy similar a la de la cual él salía antes del proceso de la reforma, o sea del empleado de una empresa, y en donde él se sienta al mismo tiempo dueño y participante de la nueva empresa como una fuerza viva de la nueva actividad. La organización prevista para el asentamiento campesino en la ley chilena se aproxima también a esta forma; ahí se prevé una sociedad entre organismo nacional de reforma agraria y los campesinos establecidos en un área de forma a que se inicie, mediante una explotación comunitaria, la ocupación inmediata de la finca expropiada. A medida que se va desarrollando el planeamiento del área agrícola, se podrán instalar las propiedades familiares o las explotaciones de áreas comunitarias conforme dicten por ejemplo las clases de uso de suelo existentes, en donde algunas no harán posible la propiedad individual.

Al final de un determinado tiempo surgirá la necesidad de crear la cooperativa y ésta vendrá como la forma ideal para coordinar el trabajo comunitario y representa un objetivo a alcanzar.

La reforma agraria italiana es uno de los ejemplos de cómo esta organización tendrá que implantarse. Allí hace diez años, desde su creación, las cooperativas tienen la conducción de la administración del organismo. La organización rural que se establezca en el proyecto de reforma agraria, tendrá que tener en cuenta el problema de mercadeo de los productos, la eliminación del intermediario intervencionsista y normalmente aprovechador del bajo nivel de conocimiento de los agricultores y al mismo tiempo integrarse en la planificación nacional o regional de la distribución de los productos.

En reciente reunión mundial de análisis de los avances de la reforma agraria en los diferentes países, fue constatado que normalmente la reforma agraria ha sido responsable de un aumento de la producción agrícola, lo que no sería de extrañar ante el hecho de que se están utilizando tierras que no venían produciendo en absoluto o que venían produciendo muy inadecuadamente en las regiones respectivas. Como tal hay que tomar en cuenta muy seriamente el problema del mercadeo cuando se quiera considerar todas las etapas necesarias en la planificación del proceso de reforma agraria. Hay ejemplos muy evidentes como el de Venezuela, en que en estos cinco años de reforma agraria hubo una transformación total en el cuadro de la producción de ciertos cultivos, como por ejemplo el arroz. Este país que era importador de arroz ya tiene ahora problemas de exceso de producción para colocación en el mercado internacional.

Una última palabra desearíamos dejar aquí en cuanto a la colonización. La colonización definida como el proceso de ocupación de nuevas tierras, tiene su lugar como un proceso complementario de la reforma agraria. Especialmente en la solución de problemas de minifundio nos vemos muchas veces obligados a recomendar el desplazamiento de cierta cantidad de familias para nuevas áreas a fin de establecer ahí un proceso de ocupación. Es importante considerar que normalmente ese proceso tiene como gran limitación el monto de inversiones necesarias para que se pueda establecer la infraestructura elemental y suficiente para el desplazamiento de agricultores y ocupación intensiva de estas nuevas áreas. Asimismo, el crecimiento demográfico en nuestros países nos obligará en estos próximos años a hacer una ocupación rápida de algunos de los espacios vacíos más próximos de la infraestructura existente y en principio creemos que sería deseable adoptar el ejemplo de algunos países que están

impulsando la colonización por parte de empresarios que ya tienen experiencia agrícola, que tienen disponibilidad de capital y que tienen asimismo, una cierta dosis de aventurerismo necesaria para entrar en la explotación de áreas nuevas. El Estado, como elemento impulsor del desarrollo, tendrá también su lugar en la preparación y promoción de la ocupación de esas áreas.

En todas estas consideraciones está contenida la idea de que hay la necesidad de que el Estado establezca prioridades para su decisión y acción, teniendo en cuenta los problemas económicos y sociales, pero siempre dentro del desarrollo integral que, conforme a la opción social-cristiana, tiene al hombre como sujeto del desarrollo.

Nota: El autor consultó personalmente, o usó bibliografía de los doctores Alberto Franco y José Irineu Cabral y Estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agropecuario.