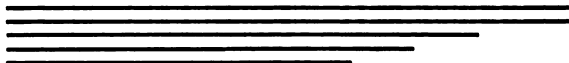


CENTRO
INTERAMERICANO
DE
DESARROLLO
RURAL Y
REFORMA
AGRARIA



Mimeografiado N°107
EDICION ESPECIAL No. 8

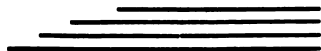


EL PLANEAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA Y LA
COLONIZACION

Por:
José Emilio G. Araújo.

Bogotá, Julio de 1968

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



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



I N D I C E

	Pág.
Introducción	1
Conceptos Básicos	1
La Planificación en el Desarrollo	4
Las Etapas de la Planificación	8
Los Niveles de Planificación	9
La Planificación de la Reforma Agraria	10
Los Objetivos de la Reforma Agraria	11
Diagnóstico y Regionalización	15
Programación de la Reforma Agraria	17
Ejecución y Proyectos	25
Evaluación	27
La Colonización como Complemento de la Reforma Agraria	27
La Colonización en el Desarrollo	28
Planificación de la Colonización	29

EL PLANEAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA Y LA COLONIZACION*

Por:

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

En este documento se plantea la importancia del uso de la Planificación en la efectiva realización de la Reforma Agraria y de la Colonización. Los puntos de vista enunciados no son de un especialista en Planificación, sino de quien mira el desarrollo rural como político y como ejecutor.

Conceptos Básicos

Consideramos oportuno dejar planteados inicialmente algunos conceptos que serán considerados como básicos para la exposición que sigue.

I. Tipos de Agricultura

En primer lugar queremos identificar en forma general tres tipos o etapas de desarrollo en la agricultura de América Latina, adoptando términos presentados por A. Samper y A. Franco, a saber:

1. Agricultura tradicional, con tasas negativas o bien menores que el promedio de aumento de la producción por área.

* 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.

** Documento presentado en la Primera Reunión de Ingenieros Agrícolas Planificadores, realizada en Campinas, S.P., Brasil, en Marzo de 1968.

2. Agricultura de transición, con tasas promedio de aumento de la producción por área y en donde la producción se distribuye para el consumo familiar y el mercado.
3. Agricultura comercial, con tasas mayores que el promedio, y generalmente en aumento de la producción por área y en donde la casi totalidad de la producción va a los mercados.

Ejemplos de la agricultura tradicional serían el minifundio no comercial de regiones erodadas, la agricultura de las comunidades indígenas o también, la agricultura tradicional del latifundio con capacidad productiva pero cultivado extensivamente. En relación a este último caso, la producción puede salir a los mercados, pero la productividad permanece estancada a niveles relativamente bajos.

La agricultura comercial, en otro extremo, sería aquella que se encuentra cerca de los grandes centros de consumo, para la producción de artículos como hortalizas, frutas, leche, o las plantaciones de cultivos de consumo interno o externo a las cuales se aplican altos niveles de tecnología y administración. Tanto la tierra como el trabajo se usan en forma muy intensiva y el capital en la forma de maquinaria o de insumos tecnológicos tiende a reemplazar los otros recursos.

La agricultura de transición incluye las explotaciones de tamaño mediano, manejadas generalmente por el dueño y su familia, que emplean ciertas innovaciones tecnológicas y pequeña maquinaria. Con el transcurso del tiempo, de este tipo de agricultura pueden resultar tipos de agricultura tradicional, al dividirse la propiedad en pequeñas parcelas o ser adquiri-

da por latifundios extensivos de la vecindad. También pueden resultar tipos de agricultura comercial cuando se mejora la infraestructura o se integran por venta a explotaciones vecinas altamente tecnificadas.

II. Reforma Agraria

Varias formas de conceptuar la Reforma Agraria han sido planteadas en la bibliografía que trata del asunto. En este documento se conserva la esencia de los conceptos establecidos por la Declaración de Punta del Este. En esta declaración se sugiere un concepto de Reforma Agraria Integral y se entiende por ella la sustitución del régimen del latifundio y del minifundio por un sistema social de propiedad complementado por crédito, asistencia técnica y comercialización. De acuerdo con el contenido que la Declaración que el Consejo Interamericano, Económico y Social hizo en su reunión de Lima, en Diciembre de 1964, y dentro de un esquema para definición propuesto por José Gomes da Silva, nos permitimos conceptuar la Reforma Agraria de la siguiente forma: Reforma Agraria es un proceso enérgico, masivo y rápido, de reestructuración del injusto régimen de tenencia y explotación de las tierras y las aguas, determinado por firme decisión de Gobierno, para la valorización humana, social, económica y política de la población campesina que trabaja la tierra, sea como precarista, asalariada o minifundista, garantizándole medidas de promoción agrícola, esencialmente crédito agrícola y asistencia técnica y, por otro lado, asegurándole la distribución equitativa de ingreso en el sector agrario y el equilibrio de la estructura del poder político.

III. Colonización Agrícola

La Declaración de Lima, antes citada, fue muy clara en su punto 5 cuando dice que: "no es aceptable que la Colonización pueda sustituir la Reforma Agraria". Deja así bien claro que la Colonización es un proceso distinto a la Reforma Agraria, que puede conceptuarse como: "la ocupación e incorporación al uso agrícola de tierras nuevas, sean de propiedad privada o del Estado, que no han sido sometidas a explotación o uso agropecuario y que no tienen acceso regular a la infraestructura existente, en un determinado momento, en un país".

IV. Empresa Agrícola

Es la actividad agropecuaria que incluye un buen uso de los factores de la producción: tierra, capital, trabajo y administración. Se considera como tal la propiedad rural administrada eficientemente, que ha incorporado más de 70% de la tierra agrícola cultivable, con una productividad superior al promedio de la región y que está dando trabajo al nivel del múltiplo de la capacidad en áreas mínimas (módulos) calculada para la región y asimismo, cumpliendo eficientemente la legislación laboral existente.

La Planificación en el Desarrollo

Una serie de razones nos permitirían encontrar justificativa la preocupación que los países de América Latina tienen en este momento por salir de la situación de relativo estancamiento de la producción, así como para elevar las condiciones sociales y económicas de la población rural. Bastaría que recordáramos aquí los serios problemas que se originan del cre-

cimiento demográfico acelerado, como el acceso que va teniendo el hombre rural al uso de una serie de nuevas tecnologías y conocimientos. Cabe destacar la condición creada en este momento por el elevado número de individuos que están llegando en nuestros países a la edad de buscar trabajo. Para el año de 1968 este número en América Latina es de unos 5 millones de individuos.

Solamente en Brasil, cerca de 1,200,000 individuos llegan a los 18 años de edad en 1968. Se estima que la mitad de este número emigra a las ciudades y la otra mitad llega a la edad adulta en el medio rural. Por otro lado, los datos de producción de la agricultura no vienen demostrando una elevación suficiente para atender al crecimiento de la población. Mientras la producción de los principales productos agrícolas en América Latina durante los cinco años iniciales de esta década creció al 7 por ciento, la población se incrementó en 12.5 por ciento.

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social promovió recientemente un Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento y en él se expresaron estos problemas con relación a la agricultura:

- 1) El desarrollo y diversificación insuficientes de la producción agropecuaria viene dificultando el crecimiento económico y social ya que:
 - a. El abastecimiento es insuficiente en relación a la demanda interna;
 - b. Hay dependencia de suministros foráneos, por lo general provenientes de fuera del área;

c. Hay reducción de los saldos exportables al absorber la demanda interna un porcentaje cada vez mayor de la producción.

- 2) La condición descrita tiene efectos altamente desfavorables en la balanza de pagos, limitando la capacidad de los países para importar los bienes de capital y las materias primas que se requieren para un proceso de desarrollo económico más acelerado.
- 3) Las dificultades de abastecimiento interno y las presiones sobre la balanza de pagos refuerzan los procesos inflacionarios.
- 4) El estado actual del desarrollo agropecuario, unido a los serios problemas de las estructuras agrarias y al empleo de herramientas obsoletas de política, viene frenando una redistribución del ingreso agropecuario y constituye así el más serio obstáculo para la ampliación de los mercados internos, pre-requisito para el desarrollo más acelerado de los restantes sectores de la economía.
- 5) El escaso desarrollo económico de los países latinoamericanos, derivado en gran parte de la insuficiente expansión del sector agropecuario, no crea fuentes de trabajo que absorban el crecimiento de la fuerza de trabajo. El propio sector rural contribuye a agudizar el problema al no crear nuevas oportunidades de trabajo que frenen la emigración del campo a las ciudades, al estar incorporando en muchos casos técnicas orientadas a la economía de mano de obra y no a maximizar el uso de los demás recursos, en especial la tierra y el capital.
- 6) En casi todos los países se registra la destrucción de sus recur-

... con recursos naturales renovables, con lo cual se están creando las condiciones para agudizar aún más el problema ya grave del insuficiente desarrollo agrario.

Al analizar los resultados del Seminario antes mencionado, podría llegarse a la conclusión de que la agricultura está frenando el cumplimiento de su papel como actividad primaria en el proceso de desarrollo integral de los países de América. Esto implica que su contribución a la producción de alimentos, materias primas, productos de exportación y productos que sustituyen las importaciones, es reducida y, además, es limitado su papel como fuente de capital y como mercado de consumo. Las propias necesidades del desarrollo al dar en algunos casos prioridad especial al desarrollo de los sectores secundario y terciario, tomando por base el capital producido por la agricultura, han hecho que ésta pase a tener una posición de segundo nivel en las preocupaciones del gobierno de nuestros países en estos últimos años. El hecho de que las fuerzas tradicionales, especialmente las de los terratenientes, hayan sido las dominantes durante largo tiempo y que aún tengan gran fuerza en las decisiones de gobierno, posiblemente habrá influido mucho en nuestra situación actual. Estas fuerzas han buscado mantener la situación existente en el medio agropecuario a fin de que el desarrollo no modifique su poder económico y especialmente su poder político.

En las últimas dos décadas se ha puesto en gran relieve la importancia de la Planificación como un campo del conocimiento humano que permite racionalizar y coordinar la política del desarrollo mediante el uso de los instrumentos más eficientes. Dentro de esta línea se han incluido en las organizaciones gubernamentales los principios de Planificación. Así, por

ejemplo, mediante la programación-evaluación que permite un continuo análisis de necesidades, realizaciones y alcances, ha sido posible una mayor eficiencia en la distribución de los recursos al sector agropecuario. También es importante considerar que el concepto económico de desarrollo en términos de aumento del ingreso per cápita ha evolucionado últimamente hacia un concepto más amplio, de fundamento profundamente social, como el que aparece por ejemplo en la Encíclica *Populorum Progressio* de Paulo VI, donde se dice que -El desarrollo no se reduce a simple crecimiento económico. Para ser auténtico debe ser integral, es decir, promover a todos los hombres y a todo el hombre-. También ahí se hace referencia a la expresión de uno de los grandes autores del problema del desarrollo actual que es el Padre Lebert, haciendo la cita de la expresión: -Nosotros no aceptamos la separación de la economía de lo humano, el desarrollo de las civilizaciones en que está inscrito. Lo que cuenta para nosotros es el hombre, cada hombre, cada agrupación de hombres hasta la humanidad entera-.

Esto amplió los marcos de referencia de la Planificación, llevándola a incluir en el orden de elementos utilizados los factores sociales, culturales y políticos, además de los económicos, para tener un conocimiento más amplio de las situaciones existentes y de los objetivos a alcanzar.

Las Etapas de Planificación

Para nuestro análisis posterior es útil mencionar aquí las etapas que debe comprender la Planificación. Son ellas: 1) la determinación de los objetivos; para definir globalmente lo que se desea alcanzar con el proceso; 2) el diagnóstico, o sea el inventario de los problemas y de los recur-

sos de la situación existente en el momento en que se analiza el proceso:

3) la programación que busca fijar metas y caminos para alcanzar los objetivos y que prevé la implementación de las metas fijadas; 4) la ejecución del proceso que es donde se toma la actividad programada y se realiza en el terreno y 5) la etapa de evaluación en que se busca relacionar lo que fue planeado con lo ejecutado a fin de verificar la acción realizada, lo que falta hacer, y qué alteraciones deben introducirse en una programación para que finalmente sean alcanzados los objetivos.

Cuándo pensamos en la Planificación de la Reforma Agraria, desde luego, tenemos que tener en mente el cumplimiento de las etapas arriba citadas.

Los Niveles de Planificación

Al concebir el proceso del desarrollo como integral y el desarrollo agropecuario como parte de un todo, debe considerarse que una actividad como la Reforma Agraria puede ser realizada al nivel nacional, al nivel institucional y al nivel de realización directa en el campo, o sea el proyecto.

Para la realización de un proceso como la Reforma Agraria, o de actividades de Colonización, se hace necesario que existan disposiciones legales que expresen objetivos nacionales y que se establezca el tipo de institución que se va a encargar de la realización del proceso. En América Latina, con excepción de Argentina y Uruguay, todos los países disponen de legislación que permita partir para la realización de un proceso de Reforma Agraria. En particular Brasil tiene su legislación propia con tal fin. En adelante las referencias que hagamos al proceso jurídico se referirán normalmente a la ley brasilera.

La Planificación de la Reforma Agraria

Ya vimos en el concepto de Reforma Agraria que presentamos inicialmente que la considerábamos como un proceso. Tomamos el significado de proceso como implicando conceptos de tiempo y espacio. Tiempo a través de la serie de actos sucesivos. Espacio del área en que se desenvuelven los actos. Como tal, para que se realice un proceso, o sea, una serie ordenada de actos sucesivos, necesitaríamos específicamente la planeación, a fin de que pudiéramos obtener el mejor resultado de los efectos de este proceso. Es esta la razón por la que consideramos esencial la Planificación en la realización de la Reforma Agraria.

Esta Planificación tendrá que darse a nivel nacional, regional, institucional y desde luego, a nivel de ejecución o de proyectos. En el caso que estamos considerando de Brasil, debería estar incluida en el plan nacional de realizaciones a nivel del Ministerio de Planeamiento o de política de gobierno, tener la planeación al nivel institucional o sea del Instituto Brasileiro de Reforma Agraria, que conduce y realiza la política y también, conforme las normas de la ley, una Planificación a nivel de las áreas prioritarias de Reforma Agraria y dentro de éstas en los proyectos de aplicación de la reforma.

Consideremos como aceptado que los objetivos nacionales establecidos en la política de gobierno incluyen la reforma como una de las medidas de desarrollo agropecuario que debe ser considerada con prioridad. La existencia de una ley que incluso fija un plazo para la realización de la reforma, nos hace admitir que los componentes del gobierno, tanto en el legislativo, como en el ejecutivo, consideran que esta medida está incluida

dentro de los objetivos nacionales del país o sea; que el pueblo la ve como una necesidad de urgente realización. Por esto, aceptando como definido y aclarado el nivel nacional, pasaremos a analizar la realización de la reforma al nivel institucional y regional. Dentro de este último se considerará el nivel de proyecto.

Los Objetivos de la Reforma Agraria

Al considerar la definición de objetivos al nivel nacional, queda entendido que la Reforma Agraria tendrá que comprender una firme determinación por parte del gobierno para llevarla a cabo. Al establecer el objetivo de la propia ley, las diferentes leyes de Reforma Agraria expresan implícitamente la decisión política de que la reforma es necesaria.

Podríamos clasificar los objetivos generales de la Reforma Agraria así:

- a. **Objetivos económicos:** un mayor crecimiento económico, un incremento del ingreso total del país por el aumento de producción y posible aumento de la productividad; una mayor fuente de empleo; una mayor fuente de consumo de productos industrializados y de productos agropecuarios; el uso racional del suelo y del agua y la conservación de los recursos naturales.
- b. **Objetivos sociales:** mayor igualdad social; una mejor distribución del ingreso entre la población; una promoción de mejores niveles de vida; acceso a la propiedad de los recursos para buscar una distribución menos desigual de los ingresos; un mejor status y una mejor seguridad; un subsidio a la población campesina; asistencia al campesinado pobre sin propiedad, etc.

- c. Objetivos políticos: reducción del poder político de los terratenientes; mayor igualdad política, aplicación de la justicia; eliminación de la propiedad de extranjeros; posibilidad de desarrollo de organizaciones campesinas y comunitarias, etc.

Desde luego que en las legislaciones existentes sobre este aspecto el primer objetivo que aparece es la promoción social del hombre del campo que, permanece en gran proporción con niveles de vida tan bajos que en la mayor parte de las veces podrían ser calificados como infrahumanos. Afirmaciones muy claras aparecen en la *Populorum Progressio* -citada anteriormente-, cuando se dice: "Si la tierra está hecha para proporcionar a cada uno los medios de subsistencia y los instrumentos de su progreso, todo hombre tiene derecho de encontrar en ella lo que necesita".

Entendemos entretanto que entre los objetivos económicos, la Reforma Agraria puede cumplir en la actual situación una de las más importantes contribuciones al desarrollo al asumir el papel de fuente de empleo. Si comparamos la inversión correspondiente a la creación de un empleo, bien sea en la industria o en la agricultura comercial, veremos que aquél creado por la Reforma Agraria es el de más bajo costo, ya que ésta puede ser realizada con metas de ingresos per cápita muy poco ambiciosas y con inversiones reducidas.

El hecho de que se puedan crear empleos masivamente a través de la Reforma Agraria, es de todos modos una medida de su alcance económico y social, ya que redundaría en una redistribución de ingresos hecha en forma diferente a la de los clásicos métodos de sistemas impositivos, servicios e inversiones públicas o régimen laboral, los cuales tienen siempre serios problemas cuando son aplicados al medio rural.

Veremos adelante al hablar de los recursos que normalmente las tierras agrícolas en América Latina vienen siendo utilizadas en muy bajo porcentaje y como consecuencia, el establecimiento de una familia en un área de tierra sería una causa no sólo de aumento de producción física e influencia consecuente en la productividad a medida que pudieran surgir empresarios eficientes en el proceso de la Reforma Agraria, sino que estaríamos utilizando el principio de que es en la posesión de los recursos que se produce el flujo de distribución del ingreso. Esta es la base del objetivo social de mejorar la distribución de la renta nacional entre un mayor número de la población.

Desde luego que los objetivos nacionales de la Reforma Agraria encuentran gran resistencia a su realización, lo que denominamos contra-reforma, debido al poder político y económico de los terratenientes. Por otro lado, a medida que se amplían las posibilidades de comunicación entre las masas campesinas y éstas tienen posibilidades de agruparse en organizaciones comunitarias de beneficiarios o de defensa de intereses; se irán desarrollando fuerzas de presión que impulsarán la reforma.

Quando pasamos al nivel institucional hay que establecer objetivos específicos para la Reforma Agraria ya que es a través de ellos que se podrá: 1) apreciar más claramente la magnitud del problema que se trata de resolver; 2) escoger más claramente los medios para resolverlo, en relación con la magnitud del problema y 3) evaluar con más precisión el grado en que se alcanzan los objetivos y en que los medios para alcanzarlos son eficientes. Dentro de estos objetivos institucionales habría que considerar básicamente que no toda la población rural que no es propietaria es

sujeto de la reforma. Esto se debe al conocimiento que tenemos de que un apreciable número de individuos que viven o crecen en el campo, no tienen vocación para permanecer ahí o no tendrían vocación para asumir el comando empresarial de la propiedad. Sin embargo ellos son elementos útiles y necesarios para el desarrollo de la agricultura comercial que es un tipo también deseable y con indiscutible lugar en el proceso del desarrollo.

Desde luego que entre los objetivos nacionales también se puede considerar la posibilidad de que parte de la reforma sea realizada dentro de un sistema de posesión comunitaria de la tierra y de trabajo comunitario en empresa. Este concepto es perfectamente admitido por principios sociales cristianos y por otro lado, también deberá ser puesto en consideración teniendo en miras la necesidad de la conservación de los recursos naturales ya que para muchos tipos de suelos no sería posible prever sistemas de propiedad individuales que pudieran contribuir a la destrucción de los recursos. En la reciente ley chilena de Reforma Agraria, la más nueva promulgada en América, se cita entre los objetivos del asentamiento la posibilidad de que los campesinos se asienten definitivamente en propiedades individuales o en propiedades comunitarias, o aún en propiedades mixtas, conforme el planeamiento del asentamiento lo determine, entrando inclusive en esta decisión la voluntad de los campesinos que están siendo objeto de la reforma. Aún en cuanto a los objetivos, en este punto cabría hacer una aclaración acerca del punto de vista manifestado en varias ocasiones por técnicos del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA). Hemos dicho que la Reforma Agraria es una condición del desarrollo y queremos dejar planteado claramente que así la consideramos para las condiciones de agricultura tradicional existentes en los países

de América. Esto quiere decir que para aquellas regiones en que predominan las condiciones de minifundio y latifundio que están mencionadas en la concepción de agricultura tradicional inicialmente planteada, consideramos que sólo un proceso de Reforma Agraria realizado dentro del concepto presentado también inicialmente, permitirá que se transformen las condiciones no sólo sociales y políticas, sino también las económicas, ya que en esta forma se incluiría en la producción la gran cantidad de tierra no utilizada en este tipo de agricultura. Esto no quiere decir que dejemos de considerar la oportunidad de la Reforma Agraria en la agricultura de transición o aún en la agricultura comercial cuando estén presentes condiciones sociales y políticas consideradas inadecuadas. Es el caso existente en muchas plantaciones en las que se alcanzan altos niveles de producción, pero no se obtiene una distribución racional de los ingresos.

Diagnóstico y Regionalización

Al pasar a la etapa de diagnóstico, o sea de inventario de problemas de recursos, deben analizarse los recursos naturales (tierra), los recursos humanos (trabajo), los recursos financieros (capital) y los recursos administrativos (organización).

En este punto debe aclararse que la Reforma Agraria denominada Integral, tiene en miras no sólo la redistribución de las tierras, sino también que incluye la promoción agrícola, que ayuda a los beneficiarios a desarrollar la empresa familiar o comunitaria. También este concepto de integral se aplica a la formación de un esfuerzo nacional en que todos los organismos del gobierno deben buscar de alguna manera la colaboración y el esfuerzo para la eficiencia de este proceso prioritario del desarrollo.

Por ello en el análisis de recursos financieros y de organización no se hará únicamente el inventario de aquéllos que se encuentran en la institución de Reforma Agraria, sino también, de todos los que puedan sumarse a su acción. Es así que gran parte de las actividades de los organismos relacionados con el sector agropecuario, tales como los servicios de extensión agrícola, de fomento, de defensa, etc., existentes en los Ministerios de Agricultura, los servicios de crédito disponibles en las instituciones bancarias; los servicios de mercadeo y de estabilización de precio, de las organizaciones de fomento comercial, etc., deben ser puestas al servicio de la Reforma Agraria.

En cuanto a la aplicación regional y realización de la reforma, vale recordar los principios de regionalización establecidos por las propias leyes. La ley peruana cita por ejemplo las condiciones sociales que rigen la determinación de áreas prioritarias o sea de zonificación. Son ellas:

- 1) Donde exista excesiva presión demográfica y falta de medios de trabajo que no sean actividades agropecuarias;
- 2) Donde existan sistemas feudales de trabajo de la tierra;
- 3) Donde existan salarios que no satisfacen las necesidades de alimentación, habitación y educación para los trabajadores del campo y sus familias.

Condiciones como éstas predominan en la agricultura tradicional, lo que hace de este tipo de agricultura el objetivo prioritario de la Reforma Agraria.

La regionalización de la reforma es una medida útil, especialmente porque facilita su programación y como tal la identificación de los problemas de recursos de cada región per se.

Programación de la Reforma Agraria

En la programación surge como punto principal la determinación de metas a ser alcanzadas por la reforma. En relación a éstas, vamos a hacer referencia a dos aspectos básicos, a saber:

- 1) El nivel de vida o de ingresos a que se aspira para los beneficiarios de la reforma. Este nivel puede establecerse cuantitativamente, aunque en forma más o menos arbitraria, teniendo en cuenta por ejemplo:
 - a. Los gastos y/o los ingresos mínimos que permitan a una familia tipo alcanzar un nivel considerado aceptable socialmente;
 - b. El promedio nacional de ingreso por persona multiplicado por el número de miembros de la familia;
 - c. El ingreso o consumo de una familia urbana típica, o sea el llamado salario mínimo vital.

- 2) La meta del número de campesinos a ser beneficiados por la reforma. Varios sistemas más o menos empíricos pueden ser empleados con este fin, considerando las tres categorías principales que fueron incluidas en el objetivo citado inicialmente, o sea, los asalariados, los parceleros y los minifundistas. Hoy en día existen varios estudios que contienen estimaciones sobre el número de familias a ser beneficiadas por la reforma, partiendo de datos de censos y

porcentaje de crecimiento de la población.

En relación al primero de estos puntos, en nuestros trabajos hemos recomendado la meta del salario mínimo para la familia campesina, considerando una base hasta de dos hombres/año (fuerza de trabajo) por familia y admitiendo que en la consolidación del proyecto se alcance dos veces el salario mínimo para una familia de cinco o seis miembros.

En cuanto al número de familias a ser beneficiadas, hemos usado un sistema simplificado que denominamos cálculo de los 50 por ciento. Este cálculo está basado en el hecho de que en América Latina en general más del 50 por ciento de la población está en el campo. De todas formas, un resultado más preciso se puede buscar en cada país usando cálculos de los últimos censos.

Veamos una aplicación rápida al caso del Brasil, tomando como base una población de 80 millones, la mitad de los cuales vive en el campo y de la cual consideramos que solamente un 50 por ciento serían sujetos de la reforma (los demás son propietarios o tienen cualquier otro tipo de actividad en el campo). Los 20 millones de personas formarían un total de 3.300.000 familias sin tierra en el campo, si tomáramos un promedio de 6 personas por familia. Aún si de ese número sólo consideráramos 50 por ciento, descartando los demás por no tener condiciones de empresarios o no tener vocación para permanecer en el campo, o sea, que los primeros quedarían como asalariados y los segundos irían a la ciudad, tendríamos por fin aproximadamente 1.600.000 familias para ser beneficiadas por la Reforma Agraria. Tomando los 20 años previstos por la ley para duración del IBRA o sea, para la realización de la reforma, tendríamos un volumen de 80.000

familias por año, a lo cual deberíamos acrecentar, también como simplificación del cálculo, los 3 por ciento de incremento natural de la población por año, que aplicado solamente a estas 80.000 familias nos daría un número aproximado de 100.000 familias. Esta es la meta anual que planteamos para la realización de una Reforma Agraria masiva en Brasil. Este número que en principio podría parecer de gran magnitud, se considera bastante modesto cuando pensamos una vez más en la cantidad de hombres que están llegando a los 18 años de edad en el medio rural brasileño. Utilizando los datos ya considerados de 1.200.000 individuos, de los cuales 600.000 serían hombres, y 50 por ciento de los cuales permanecen en el área rural, tendremos un aporte anual de fuerza de trabajo masculina de 300.000 personas por año en el sector rural brasileño. Nótese que este número es creciente y que los datos estadísticos nos demuestran que al fin de la próxima década, o sea en 1980, este número será mayor en un 50 por ciento o sea que 450.000 hombres por año llegarán a los 18 años de edad en el medio rural.

Meta de Tierra Necesaria: Para este cálculo es fundamental que se tenga en cuenta la determinación de un área mínima de tierra (módulo), necesaria para cada familia, aunque la explotación prevista se haga en la base individual o comunitaria. La tierra necesaria es igual al múltiplo de éste módulo por el número de familias considerado. Para el cálculo del módulo debe usarse una metodología simplificada que incluya dos datos básicos: 1) la meta de ingreso a ser alcanzada por ocasión del asentamiento del hombre en la tierra y en la etapa de consolidación y 2) el promedio de producción de los cultivos agrícolas previsto para ser obtenido en las etapas de implantación y de consolidación.

En el caso de Chile se ha establecido un ingreso de 1.5 salarios vitales (mínimos) para el campesino en la implantación del proceso y 2.5 salario vital o salario mínimo en la consolidación. En un proyecto realizado por el CIRA, se fijó 1.0 salario mínimo en la implantación del proyecto y de 1.5 a 2.0 en la consolidación. Personalmente creo que con miras a una mayor masividad se podría establecer una proporción de 0.6 a 0.8 del salario mínimo en la implantación del proyecto, considerando los bajísimos niveles en que viven las masas campesinas en las condiciones actuales predominantes.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta para llegar a obtener el ingreso anteriormente previsto es que en el cálculo del módulo tenemos que tomar promedios de producción de los cultivos agrícolas programados a niveles relativamente bajos a fin de permitir que la tecnificación de la agricultura, especialmente por parte de aquéllos que tengan vocación empresarial, pueda en relativamente poco tiempo, superar las estimaciones iniciales que se establezcan en el inicio del proyecto. Por ello, hemos recomendado que se tomen los promedios obtenidos normalmente en la región con la técnica usual allí empleada para cada cultivo.

Si aplicáramos estas consideraciones generales al Brasil y consideráramos los datos divulgados por el Instituto Brasileiro de Reforma Agraria acerca del catastro recientemente realizado, podríamos presentar los siguientes números:

- 1) Meta anual: 100.000 familias. Durante 20 años se asentarían 2.000.000 de familias.

- 2) Módulo promedio arbitrario: 25 hectáreas. Total de tierra necesaria: 50 millones de hectáreas en los 20 años.
- 3) Latifundios existentes según el IBRA: 742.000. Porcentaje promedio de tierra aprovechable en los mismos: 90 por ciento.
- 4) Porcentaje de tierra aprovechada en las propiedades mayores de 100 hectáreas: inferior a 50 por ciento.
- 5) Considerando solamente las propiedades mayores de 100 hectáreas, el total de área no aprovechada es de 110 millones de hectáreas:

Estos datos nos indican que la realización de la meta señalada de 50 millones de hectáreas, ocuparía menos de la mitad de la tierra no aprovechada en los latifundios mayores de 100 hectáreas actualmente existentes en Brasil. Sólo para referencia citamos que el área no aprovechada de las propiedades clasificadas entre 11 y 100 hectáreas es de 28 millones de hectáreas. Estas observaciones incluso nos permiten contradecir el argumento muchas veces presentado por la contra-reforma, de que la Reforma Agraria es responsable por reducción de la producción agrícola. Esto hasta la fecha no se ha podido comprobar en ninguna región del mundo y en el caso brasilero no debe ser causa de preocupación alguna ya que la Reforma Agraria realizada en tierras no utilizadas por los actuales propietarios, no está interfiriendo ni siquiera en la parte de agricultura transicional y mucho menos en la comercial existente. Toda la acción de la reforma repercutiría en el aumento de la producción agrícola del país, ya que pondría a producir áreas que no están siendo utilizadas.

Recursos Financieros: También aquí hay que establecer una meta de costo de la reforma. Para ser masiva la reforma tiene que ser de bajo costo. Es esta la razón por la que estamos, en principio, planteando un costo en la base de dos mil dólares como gasto de asentamiento y consolidación de una familia. Esto es menos de la mitad de lo que costaría crear un empleo en la agricultura comercial.

Varios factores influyen en la fijación de esta meta de costo, siendo que el que presenta normalmente más problemas es el elevado valor de las tierras que son objeto del proceso de adquisición, sea por compra o expropiación. Este elevado valor comercial de la tierra, que muchas veces es de carácter especulativo, es un factor limitante de la reforma, debido a los insuficientes recursos económicos de los países. La justificación de la característica enérgica o drástica que empleamos inicialmente en la concepción de la reforma, implica que la adquisición de las tierras tenga que ser hecha pagándose el mínimo posible de indemnizaciones. Algunos autores son bastante radicales en este asunto, como por ejemplo, Edmundo Flores, que afirma que: "el precio que se pague por la expropiación no será el comercial corriente que, por lo general, suele ser un precio inflado en relación con los beneficios que da o puede dar el cultivo de la tierra. Todas las reformas agrarias tienen que aplicar la confiscación en mayor o menor grado". Citando algunos ejemplos podemos referirnos al sistema adoptado en Corea del Sur, en donde se pagó al propietario de la tierra reconociéndosele 150 por ciento del valor total de la cosecha de un año. En la India, la compensación varía según el tamaño de la propiedad; al gran propietario se le reconoce el valor de tres veces el arriendo anual que recibía; a los pequeños propietarios hasta 30

veces el arriendo anual en la misma región. En Italia, la compensación para los propietarios ex-propiados es equivalente al valor de la tierra, según el cálculo basado en el impuesto predial en los dos años anteriores. Creemos que uno de los conceptos más razonables es el de que si los terratenientes han tributado al Estado de acuerdo con el avalúo catastral, también deben ser compensados al nivel del mismo avalúo y no con el precio comercial de la tierra.

Otro punto a considerar es el problema del recurso financiero para la adquisición de tierras. Las entidades internacionales de financiamiento son bastante radicales en no destinar fondos de sus préstamos para compra de tierras. Partiendo de la idea de que la nación tiene que hacer un sacrificio global para vencer los obstáculos del desarrollo y que la Reforma Agraria es condición del mismo, la colaboración del capitalista nacional tiene que ser requerida intensamente, en particular la del propietario de tierras improductivas. Una de las formas para hacerlo será la tributación progresiva, con una base elevada y factores agravantes relacionados con la falta de requisitos mínimos de uso racional de la tierra. Otra forma es el pago a muy largo plazo, de forma que se permita que el Estado establezca un plan para financiamiento de la reforma. Si tiene que ser realizada en 20 años, el pago de la tierra debe ser hecho en bonos en un mínimo de 30 años, para que así se pueda dar tiempo al Estado para que recupere parte de sus inversiones, inclusive cobrando al campesino un precio justo por la tierra que le sea adjudicada. Algunos autores sugieren la emisión de bonos para esos pagos a largo plazo, que sean entretanto vinculados a un uso productivo en empresas semi-estatales que busquen la transformación de los productos agrícolas. Esos bonos serían obligatoriamente empleados,

en su totalidad, o en parte, en empresas planeadas según las necesidades nacionales y de esta forma los antiguos propietarios, que contribuirían al financiamiento de la Reforma Agraria, participarían también en el desarrollo integral del país. Las empresas inicialmente organizadas por el Estado irían transformándose en corporativas y serían administradas por los respectivos inversionistas.

Volviendo al costo de la Reforma Agraria es de resaltar que de la suma de 2.000 dólares propuesta, apenas un tercio debería corresponder al valor de la tierra. El tercio restante sería la suma destinada a gastos de infraestructura y consolidación del asentamiento, en cuanto que la otra parte estaría destinada al crédito y a la asistencia técnica.

Un ejemplo de gasto de infraestructura es el de la casa y el del equipo comunitario. La pequeña disponibilidad prevista en el costo reducido que estamos previendo, nos lleva a admitir soluciones particulares para esos problemas. En Colombia se está eliminando de consideración prioritaria la construcción de vivienda. En un proyecto que desarrollamos en Panamá, propusimos una casa de cuatro paredes, con sus respectivas ventanas, puertas y techo únicamente. El campesino, a medida que desarrolle su trabajo hará las divisiones internas. El costo de esta casa quedará reducido a menos de la cuarta parte de los costos actuales. En el equipo comunitario sólo fue previsto inicialmente un edificio para escuela. En sus dos salas se podrán realizar, además de las clases, otras actividades comunales como misa, reuniones, actos sociales, etc., desde que la pared central sea de madera y removible.

Sobre estas bases hagamos un cálculo de la inversión anual necesaria

para el caso de Brasil. Tomaremos una meta de 100.000 familias y un costo unitario de 2.000 dólares. En término de Cruzeiros Nuevos, tendríamos un gasto anual de 600 millones. Si consideramos que 33 por ciento de este valor sería cubierto por bonos para pago de tierras y que 33 por ciento cabría a las instituciones nacionales implicadas en el proceso integral de reforma, principalmente las de crédito y asistencia técnica, quedaría un 33 por ciento del total o sea 200 millones de Cruzeiros Nuevos bajo la responsabilidad de la institución de reforma agraria. Considerando que el presupuesto anual del IBRA previsto para el presente año es de 40 millones de Cruzeiros Nuevos, bastaría incrementarlo cinco veces para cubrir la parte administrativa y la parte de gastos con la ejecución de la reforma. Esta suma cabe perfectamente dentro de la capacidad nacional de gastos para una actividad prioritaria y de decisivo impacto en el desarrollo.

Ejecución y Proyectos

La ejecución de la reforma debe llevarse a cabo a través de proyectos específicos que resultan de la programación. La implantación de los proyectos encuentra en las técnicas actuales sistemas que permiten calcular y fijar en tiempo y operaciones necesarias el asentamiento de un determinado número de campesinos en una determinada región.

La elaboración de proyectos específicos es aún operación demorada porque para cada caso se tendrán que seguir las etapas de programación a que nos hemos venido refiriendo y en particular el diagnóstico exige una serie de estudios más o menos detallados.

Una experiencia que parece ser la más positiva hasta el momento para

atender al carácter de masividad en este tipo de ejecución de la reforma es la prevista en la ley chilena en el llamado asentamiento campesino.

Este sistema prevé una sociedad entre el organismo nacional de la Reforma Agraria y los campesinos que se encuentran en una determinada propiedad o área afectada por las disposiciones de la ley. Esa sociedad comienza inmediatamente a realizar la explotación comunitaria de la tierra, partiendo de la situación en que se encontraban en el momento en que fueron beneficiados por la reforma, o sea, cultivando las tierras en las mismas condiciones en que lo venían haciendo bajo las órdenes del propietario. La ley prevé un plazo de tres años para la existencia de esa sociedad, pudiendo en algunos casos ser prorrogado a cinco años. Durante ese tiempo un comité de campesinos, con asesoría del organismo nacional de la reforma, dirige la explotación. Los beneficios obtenidos son distribuidos entre los integrantes de la sociedad. Durante el período de 3 ó 5 años citado, el organismo nacional va elaborando a través de sus técnicos el proyecto de uso de la tierra y programando su implantación. Al final del período, con la colaboración de los propios campesinos interesados se decide sobre la implantación del proyecto, inclusive en cuanto a la adopción de propiedad individual, de explotación comunitaria o aún de explotación mixta.

Cabe aquí una rápida observación en cuanto a la selección de campesinos a ser beneficiados inicialmente en un proceso de reforma. No creemos necesarios complejos sistemas de evaluación y selección, dada la magnitud del problema en cuanto al número total a considerar. Índices simples en que se tengan en cuenta la edad, tamaño de la familia y experiencias en una región, pueden servir de base para un sorteo que indique el orden en que irán siendo integrados los beneficiarios de un proyecto.

Evaluación

La evaluación es la etapa en que se contraponen en análisis el plan existente y la ejecución que va teniendo lugar. Muchas veces se hará evidente la necesidad de una nueva reprogramación o que las metas que habían sido previstas inicialmente no eran las más reales. Uno de los ejemplos que se puede citar en este aspecto es el de la Reforma Agraria italiana. Ella fue inicialmente programada para ser realizada a 15 años. Al asentarse las primeras 100.000 familias al fin de los 10 años se constató que no había muchas más familias para ser beneficiadas por la reforma. Entonces, se pasó a la aplicación de otros procesos de desarrollo para implementar la producción y la productividad agrícola en las respectivas áreas. En este momento se realizan interesantes estudios de evaluación de las Reformas Agrarias ejecutadas en dos países de América Latina dentro de un proceso de revolución violenta (México y Bolivia) y otro en que la reforma masiva fue implantada dentro de cauces legales, que es el caso de Venezuela. El Comité Interamericano de Desarrollo Agropecuario (CIDA) viene realizando una cuidadosa evaluación de estas tres reformas y los resultados por cierto serán muy interesantes para la apreciación de los técnicos interesados en este campo.

La Colonización como Complemento de la Reforma Agraria

Ya dejamos claro en la introducción de este documento que consideramos la Colonización como un proceso distinto al de la Reforma Agraria. En algunos estudios se presenta la Colonización como un proceso complementario de la Reforma Agraria y el CIRA hace recomendación en este sentido al sugerir soluciones para el problema del minifundio en que, se busque tras-

ladar a otras áreas a los agricultores que por falta de tierra no puedan obtener mayores ingresos en la región y que, por otro lado, presenten suficiente espíritu pionero y empresarial.

También el desplazamiento de agricultores hacia áreas nuevas ha sido un proceso regular en el desarrollo latinoamericano, como consecuencia de la necesidad del hombre de buscar soluciones a la falta de tierras en las áreas de explotación agrícola ya incorporadas a la economía. Esto representa una contribución positiva a la disminución de la superpoblación de la región y del número de candidatos a tierra en las regiones de agricultura tradicional.

La Colonización en el Desarrollo

La Colonización como sistema de implantación de población en áreas nuevas, implica generalmente gastos demasiado elevados. Los ejemplos conocidos demuestran que normalmente estas inversiones superan en mucho a aquéllas que podrían ser previstas como costo para la creación de empleos en la agricultura transicional y comercial o aún para la creación de empleos en la industria.

Varios son los ejemplos en nuestros países en que el costo de la Colonización ha superado con bastante diferencia los beneficios que podrían ser obtenidos en este proceso y en muchos casos se ha llegado al fracaso.

Por ello aceptamos el principio planteado en documentos de organismos internacionales que favorecen el apoyo a la colonización espontánea, correspondiendo al Estado el establecimiento de la infraestructura mínima

necesaria para que tenga lugar el asentamiento voluntario y espontáneo de las gentes en las áreas nuevas. Es muy común hoy en día, en que se puede contar con nuevas tecnologías y mayores facilidades de transporte, ver el avance de la población en ese tipo de colonización espontánea en torno de una carretera nueva que se vaya desarrollando. El ejemplo de la carretera Belem-Brasilia o de la carretera marginal de la selva que se está abriendo en Perú, sirven para documentar esta observación.

El papel del Estado en la colonización espontánea consiste en reglamentar el tamaño de la propiedad titulada al hacer la emisión de los títulos, especialmente cuando se trate de la ocupación de baldíos. Para evitar problemas futuros, creemos que debería ser fijado previamente un múltiplo del módulo calculado para la región y tomar este valor como base. Posiblemente el tamaño de las propiedades en colonización espontánea, considerando las necesidades de tierra ya referidas para una familia, no debería pasar de 5 a 10 veces el módulo.

También cabe al Estado en este caso, fijar medidas que impidan la compra de tierras por parte de extranjeros o por capitalistas nacionales con simples fines de especulación.

Planificación de la Colonización

Los mismos principios de planificación que comentamos un poco más detalladamente al hablar de la Reforma Agraria, se aplican también a la Colonización. Para este caso, en el diagnóstico deberemos considerar una disponibilidad de recursos bastante más reducida y aplicable a la construcción de una infraestructura más o menos elemental y dejando flexibles las metas de asentamiento ya que ellas dependen del pionerismo o espon-

taneidad por parte del hombre que va a beneficiarse en la Colonización.

Un aspecto importante en la programación es el análisis de los problemas de comercialización, transporte y acceso al mercado de los productos obtenidos en la implantación de la Colonización, especialmente si ésta incluye productos de carácter perecedero.

En conexión con la apertura de áreas nuevas, el planeamiento de implantación de unidades industriales complementarias puede ser una gran ayuda a la eficiencia de la Colonización. Es el caso de la transformación de productos agrícolas fuente de materias primas, o la transformación de la madera en regiones forestales.

NOTA: El autor consultó bibliografía e hizo consultas personales a colegas del IICA-CIRA, a saber: a Alberto Franco, Efraim Morales y Antonio Giles y bibliografía de José Gomes da Silva.