

U.N.A.M.

SEMINARIO
DE HISTORIA Y
CIVILIZACIÓN
DE MEXICO
LIBRE REFORMA
AGRICOLA Y
COLONIZACION

HD1158
M6M4

C.1

**SEMINARIO LATINOAMERICANO
SOBRE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

Seminario latinoamericano sobre reforma agraria y colonización

Chiclayo, Perú, 29 de noviembre 5 de diciembre, 1971



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 1975



Primera edición: 1975

DR © 1975, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, México 20, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

NOTA DE LOS EDITORES

El Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México gestionó y obtuvo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) la autorización para editar los trabajos presentados al *Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización*, organizado por la citada agencia internacional en colaboración con el Gobierno del Perú. El seminario se celebró en la ciudad de Chiclayo, Perú, del 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1971 y contó con la presencia de distinguidos especialistas en los problemas tratados.

Dada la alta prioridad que tienen los temas latinoamericanos en la política de investigación y publicación del Instituto de Investigaciones Sociales, resulta muy satisfactorio para este centro poder ofrecer al estudioso preocupado por los temas vinculados a la reforma agraria un volumen de la calidad que hoy entregamos al lector.

Múltiples son los problemas que aquejan a la América Latina: dependencia estructural, proceso de urbanización defectuoso, sistema político inestable, alto crecimiento demográfico, conflictos y violencia social y otros más. Todos ellos, problemas y procesos multidimensionales que se combinan a lo largo de la historia latinoamericana y a través de las etapas de coyuntura para estructurar a las sociedades nacionales de nuestro subcontinente.

Pero no estaría completo el cuadro de la problemática latinoamericana si olvidásemos el proceso que implica la reforma agraria a través de sus diversas alternativas de concepción e implementación. De aquí la importancia de este conjunto de trabajos fruto sí de la reflexión, pero también producto de la orientación ideológica que matiza a todo proyecto de reforma agraria.

Para el lector mexicano estas comunicaciones al Seminario de Chiclayo le ayudarán sin duda para ubicar su propia experiencia histórica en materia de reforma agraria, ya que nada mejor que la comparación ponderada y objetiva para evaluar y ajustar nuestras críticas

o nuestras adhesiones a un tipo de reforma agraria como la mexicana y sus efectos estructurales.

Para el lector latinoamericano y/o del tercer mundo estos estudios, en su conjunto o de manera particular, pueden constituir un repaso sistemático de los logros y problemas derivados de distintas acciones tendientes a cambiar la estructura agraria de nuestros países.

En cuanto a los trabajos aquí reunidos, se incluyen todos los que fueron elaborados por expertos de organismos internacionales (vgr. FAO y OIT) y una selección —bajo nuestra responsabilidad— de los estudios presentados por varios especialistas de la región y referidos a Bolivia, Colombia, Cuba, Chile, México y Perú.

Una vez que hemos integrado este volumen, queremos destacar las atenciones de los diversos funcionarios de la FAO con quienes se cursó la correspondencia necesaria para obtener la anuencia para la publicación del mismo: el doctor Viggo Andersen, Director de la División de Instituciones Rurales y el doctor Antonio J. Posada, Jefe del Servicio de Reforma Agraria y Sociología Rural, quien actuó como Director del seminario de Chiclayo. Asimismo, agradecemos al doctor Ernest Feder, antiguo Jefe del Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización (Santiago, Chile), quien fungió como Secretario del Seminario, las sugerencias que nos dio para seleccionar y ordenar los materiales. A todos ellos el Instituto de Investigaciones Sociales les reitera públicamente su estimación.

Finalmente, el autor de esta nota hace patente su reconocimiento al Director del Instituto, licenciado Raúl Benítez Zenteno, por la acogida que dio al proyecto de edición de esta obra, la que desde luego estimuló hasta llevarla al plano de la publicación.

Jorge Martínez Ríos
Coordinador de la edición

PRÓLOGO

Del 29 de noviembre al 5 de diciembre de 1971 se celebró en la ciudad de Chiclayo, Perú, el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización, organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación con la colaboración del Gobierno del Perú.

El Seminario fue realizado como parte del programa de actividades del proyecto Regional FAO/PNUD de Reforma Agraria y Colonización. Este Proyecto Regional, que comenzó a operar en marzo de 1971, está constituido por un equipo interdisciplinario de especialistas, encargados de prestar asistencia técnica a los países latinoamericanos en relación con los diferentes aspectos de reforma agraria.

La realización del Seminario respondió a las recomendaciones formuladas por diferentes órganos de la FAO, en particular la XI Conferencia Regional para América Latina, celebrada en Caracas en 1970, en la que la reforma agraria constituyó precisamente uno de los temas principales de sus debates, aprobando la "Declaración de Caracas" que estableció el marco conceptual que los países latinoamericanos decidieron adoptar sobre la reforma agraria como dimensión estructural del desarrollo rural.

La FAO concedió especial importancia al Seminario que se llevó a efecto a los pocos días de haber adoptado la conferencia mundial de la organización, en noviembre de 1971, una significativa resolución que aprobó el informe del Comité Especial de la FAO sobre reforma agraria. Las conclusiones del Comité Especial y de la Conferencia de la FAO fueron ulteriormente respaldadas también por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Tanto el informe del Comité Especial como la realización del Seminario son demostración de la permanente preocupación de la FAO por apoyar las transformaciones estructurales del agro que son indispensables para el desarrollo de los países latinoamericanos.

Los documentos incluidos en este volumen son una demostración de la madurez y claridad de enfoques alcanzados en América Latina para abordar la reforma agraria, y reflejan la profundidad del pensamiento latinoamericano y la rica y variada experiencia de nuestra región en esta materia. Muestran además la utilidad del intercambio de ideas y experiencias entre las autoridades ejecutivas y funcionarios de los organismos nacionales de reforma agraria, y la voluntad de éstos de encauzar las experiencias recogidas para realizar reformas agrarias cada vez más significativas, ajustadas a las exigencias del desarrollo de nuestros países y dirigidas en especial al mejoramiento de la condición de sus poblaciones campesinas.

Pedro Moral-López
Representante Regional a. i. de la FAO
para América Latina

INTRODUCCIÓN

En 1959 la FAO auspició el Segundo Seminario sobre Problema de la Tierra celebrado en Montevideo, Uruguay. El objetivo general de este Seminario fue proporcionar una oportunidad para reunir a técnicos latinoamericanos altamente calificados en asuntos agrarios con expertos internacionales para que discutieran, en forma libre y oficiosa, los problemas relacionados con algunos aspectos de la reforma agraria en la región. En tal sentido puede decirse que este Seminario representó un elemento importante como orientación para el mejoramiento de las estructuras agrarias en la región, dentro del programa general de la FAO

Transcurrieron doce años antes de que la FAO convocara este nuevo Seminario sobre Reforma Agraria y Colonización, con un alcance semejante al anterior. Durante estos doce años ocurrieron algunos cambios importantes en las instituciones agrarias de América Latina. En 1959 Cuba estableció la primera economía socialista de la región y realizó un vasto programa de reforma agraria, eliminando casi de una plumada, por así decirlo, la vieja estructura agraria. Desde entonces, asimismo, casi todos los demás países latinoamericanos han promulgado nuevas legislaciones en materia de reforma agraria —y en algunos casos, como en Chile o Perú, incluso dos o tres leyes sucesivamente de mayor profundidad y repercusión— y han organizado nuevas instituciones oficiales a cargo de los programas de reforma agraria y colonización, o bien han reorganizado las ya existentes. Hacia fines de la década de los años sesenta, Perú y Chile comenzaron a poner en ejecución reformas agrarias de consideración a consecuencia de las cuales se ha observado ya una destrucción parcial del sistema tradicional de latifundios, mientras que otros países iniciaron en la misma década, en menor escala, proyectos limitados de reforma agraria, de colonización o de adecuación de tierras.

¿Qué es lo que ha inducido a la sociedad regional a dedicar cada vez mayor atención a los problemas de tenencia de la tierra? La

respuesta es relativamente sencilla. Según lo han demostrado fehacientemente entre otros los estudios de CIDA, que han adquirido el mayor prestigio,¹ existe una íntima relación entre las estructuras agrarias latinoamericanas y el progreso (o estancamiento) económico, social y político. Esos estudios demostraron que el latifundismo no es apto para satisfacer las demandas de suficiente alimento, pleno empleo, salarios adecuados, participación y derechos o privilegios políticos y sociales para la mayoría de los campesinos de la región, y que tales restricciones constituyen un obstáculo para el progreso económico y sociopolítico en general. En el desempleo y la pobreza en el sector agrícola residen las principales motivaciones sociales para buscar las reformas estructurales.

Por otra parte, resulta claro ahora que, sin programas serios de reforma agraria la situación de los campesinos continuará empeorando. Hay considerables pruebas de que la desocupación crece (o por lo menos no disminuye), debido a que las nuevas oportunidades de empleo en la agricultura tradicional apenas si compensan dicho aumento de la mano de obra rural; que la presión demográfica aumenta dentro del sector minifundista; que las desigualdades en la distribución de la riqueza y del ingreso tienden a agudizarse, y que los ingresos reales de probablemente la mayoría de los campesinos tienden a disminuir. En la actualidad, y en consecuencia, existe un amplio consenso entre sectores cada vez más amplios de la sociedad que perciben las reformas agrarias como algo inevitable. Sin embargo, también es cierto que en su formulación o en su práctica tales reformas son objeto de resistencia por parte de grupos de intereses económicos que disfrutan de acceso e influencia en las estructuras del poder social y político, cuando no llegan incluso a determinarlas.

Como resultado de los esfuerzos de muchos países por realizar reformas a diferentes niveles de intensidad se advierte ahora un cambio definitivo en la naturaleza de la controversia. Tras haber sido aceptada la reforma agraria como necesaria y fuera de toda discusión la cuestión que ahora se plantea es: *¿De qué manera se deben llevar a cabo las reformas agrarias?* Tal ha sido el principal tema del Seminario FAO/PNUD, celebrado en Chiclayo por invitación del gobierno peruano. En el presente volumen se reproduce el contenido de las intervenciones y debates, en atención a la nece-

¹ CIDA, Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú, publicados por la Unión Panamericana, Washington D. C. (1966-68). Otros informes han sido publicados sobre México, Bolivia, Venezuela y América Central.

sidad de discutir públicamente las experiencias vividas por las distintas instituciones de planificación y reforma, con respecto a la ejecución de los programas de reforma agraria y colonización. Esperamos que la documentación que ahora divulgamos sea de utilidad para planificadores, técnicos, administradores y, por supuesto, para los propios campesinos.

Los modos de ejecutar las reformas agrarias abarcan una amplia gama de retos y problemas que comprenden desde las consideraciones de “alto nivel” con respecto a las estrategias que deberían seguir los programas nacionales de desarrollo agrario —y de hecho, de todo el esquema económico y sociopolítico— hasta aspectos más particulares, tales como la administración de la reforma o el papel de la mecanización, la participación del campesinado y la asistencia técnica.

Es interesante observar el aparente acuerdo que existe sobre algunas alternativas importantes de los programas agrarios, consenso que se refleja en las experiencias de las instituciones de reforma agraria en la última década. Las coincidencias se advierten, en primer término, en el problema del ritmo de la reforma: ahora parece ser más claro que las expropiaciones y adjudicaciones deben acelerarse considerablemente. Otro punto de convergencia es que las haciendas expropiadas deben entregarse a los campesinos, no como se vislumbraba en el pasado en predios pequeños e individuales (donde probablemente fracasarían), sino más bien en alguna forma de gran empresa (cooperativa o colectiva). Finalmente, se enfatiza ahora que cualquiera que sea la estructura de tenencia que se haya decidido seleccionar, el gobierno debe respaldar programas de apoyo a los beneficiarios de la reforma, tales como el crédito, la asistencia técnica y el mercadeo de productos e insumos con sistemas reformistas en estos sectores, que correspondan a los fines de la reforma agraria. Estas consideraciones de parte de los organismos gubernamentales parecen reflejar un creciente realismo en el enfoque de la situación agraria de la región que cada vez se torna más difícil.

Por primera vez, igualmente, ha sido posible incluir entre los participantes, en el Seminario de Chiclayo, a algunos representantes genuinos del campesinado. Tenemos que reconocer que se ha tardado mucho en tener esta participación en nuestras reuniones. Nadie que haya escuchado el discurso del elocuente líder campesino de Colombia, señor Jair Londoño, o quien lo lea en este volumen, olvidará su impresionante actuación, que constituyó una presentación bien razonada y firme del punto de vista de los campesinos. Ello demuestra no sólo que el aporte de los campesinos a la solución de

los problemas agrarios puede ser constructivo, sino también que debe considerarse como esencial e insustituible su participación en la toma de las decisiones que los afectan, en todos los niveles. Esta ha sido una lección del Seminario de Chiclayo, que no debiera echarse al olvido.

Doctor ERNEST FEDER
Jefe
Proyecto Regional de Reforma Agraria
y Colonización

Santiago, Chile

INFORME SOBRE EL SEMINARIO LATINOAMERICANO DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN

FAO. *Informe sobre el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización*. Chiclayo, Perú, 29 de noviembre-5 de diciembre, 1971, con la cooperación del gobierno de Perú. Roma, 1972. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [Informe] núm. AT 3064.

RESUMEN

ESTE informe resume las deliberaciones del Seminario, al cual asistieron sesenta y tres participantes de veintidós países (tres observadores de Estados Unidos), veinticuatro observadores de seis Agencias Especializadas de las Naciones Unidas y cuatro de otras Organizaciones Internacionales Gubernamentales. Asistieron además doce funcionarios permanentes de la FAO y cuatro consultores. El Seminario fue presidido por el Ministro de Agricultura del Perú; la primera y segunda vicepresidencias correspondieron, respectivamente, a participantes de Venezuela y Panamá. El doctor A. J. Posada, Jefe del Servicio de Reforma Agraria y Sociología Rural de la FAO, con sede en Roma, actuó como Director del Seminario, y el doctor Ernest Feder, Jefe del Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización para América Latina, Oficina Regional de la FAO, Santiago, Chile, hizo las veces de Secretario Técnico.

Los siguientes temas principales fueron discutidos a la luz de la experiencia de los países latinoamericanos en los años recientes: estrategia y planificación de la reforma agraria y la colonización; nuevas estructuras de tenencia de la tierra y de producción surgidas de programas de reforma agraria; movilización de recursos financieros para la reforma agraria; uso de recursos físicos en programas de reforma agraria y colonización; aspectos legales y administrativos de la reforma agraria; participación de los campesinos en la planeación y ejecución de la reforma agraria; y educación, capacitación y comunicación en los esquemas de la reforma agraria y colonización.

El Seminario solicitó al Director General de la FAO la inclusión del presente informe entre los documentos que presentará a la XII Conferencia Regional de la FAO para América Latina, 1972, y expresó su

complacencia con el texto de la Resolución 3/71 del Decimosexto Periodo de Sesiones de la Conferencia de la FAO, por medio de la cual se dio aprobación al Informe del Comité Especial de Reforma Agraria, cuyo contenido el Seminario estimó del más alto valor.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización (FAO/PNUD) se realizó en Chiclayo, Perú, desde el 25 de noviembre al 5 de diciembre de 1971, gracias a la gentil invitación del gobierno del Perú que lo auspició.

CEREMONIA INAUGURAL

2. La ceremonia de inauguración contó con la asistencia del excelentísimo señor ministro de Agricultura del Perú, general de brigada (E.P.) Enrique Valdez Angulo. Hizo uso de la palabra, en primer lugar, el señor Anthony Balinski, representante residente del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas en el Perú, a nombre del administrador general de dicho Programa, quien agradeció al gobierno del Perú por la invitación formulada y las facilidades puestas a disposición del Seminario. En igual sentido se expresó enseguida el doctor Pedro Moral López, representante regional adjunto de la FAO para América Latina, quien habló a nombre del director general de la FAO y del representante regional de este organismo para América Latina. El doctor Moral López hizo una breve relación del desenvolvimiento de los programas de reforma agraria en América Latina durante la década de los años sesenta y expresó que la FAO cifra grandes esperanzas en los resultados del Seminario, como quiera que en él intercambiarían sus experiencias exponentes autorizados de la investigación, la capacitación, la administración, y la ejecución de programas de reforma agraria en el continente americano.

3. Luego de las intervenciones anteriores hizo uso de la palabra el excelentísimo señor ministro Valdez Angulo, quien declaró inaugurado el Seminario.

Se transcriben a continuación las palabras pronunciadas por el señor ministro de Agricultura.

Es para mí un alto honor darles la bienvenida en nombre del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada y del pueblo del Perú, al mismo tiempo que expresarles nuestro deseo de que

alcancen ustedes el mayor éxito en las labores que hoy iniciamos.

Me complace agradecer a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación por haber aceptado que la ciudad de Chiclayo sirva de sede a este Seminario, así como el esfuerzo desplegado para llevarlo adelante.

En los alrededores de Chiclayo radicarón en la época precolumbina importantes culturas; hace diecisiete siglos los Lambayecques, luego los cochicas y después los incas desarrollaron en estas tierras una agricultura floreciente y ejecutaron obras hidráulicas que aún causan asombro. Todo ello fue logrado dentro de un ordenamiento económico y social que no conoció la injusticia y desarrolló formas elevadas de solidaridad humana. El curso posterior de la historia determinó que hasta hace poco más de dos años el agro de esta región estuviera absolutamente dominado por el latifundio, con todas las secuelas negativas que de tal hecho se derivaban. Unas cuantas grandes empresas acapararon las fértiles tierras de los valles lambayecanos, monopolizaron el poder económico y se constituyeron en determinante del poder político. Los trabajadores de la tierra, en su mayor parte herederos de las viejas culturas agrarias, quedaron relegados a la condición de simples asalariados o encontraron refugio en los minifundios, generalmente ubicados en las tierras marginales. La población rural a través de un proceso secular, iniciado en la Conquista y que continuó durante la República, fue siendo marginalizada de la vida económica y política del país. En tales condiciones, el campesino no tenía ante sí otras posibilidades que las ofrecidas por la miseria, la ignorancia y la explotación a que estaba sujeto. Por ello, señores, en las tierras que rodean esta ciudad, como en otras de los valles del norte del país, se cumplieron las primeras acciones de la reforma agraria que viene ejecutando el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. El pensamiento y la acción revolucionarios pusieron fin al tabú de la inafectabilidad de los latifundios de plantación; al comprenderlos en las primeras acciones de la reforma agraria aplicaron un golpe mortal a la oligarquía terrateniente y a la penetración imperialista del capitalismo en una de sus más sólidas expresiones.

La Revolución peruana, cuya dirección y ejecución ha asumido la Fuerza Armada como tarea y responsabilidad históricas, concede la más alta prioridad a la transformación profunda, rápida y masiva de las estructuras agrarias. La razón de tal prioridad resultaría plausible para todos ustedes, particularmente para mu-

chos de los aquí presentes que han ido enriqueciendo con su aporte el marco conceptual de la reforma agraria, recogido en el informe especial del Comité designado por la FAO en 1969, y que acaba de ser objeto de aprobación unánime en el 16º período de sesiones de la Conferencia de la Organización.

Nuestra revolución tiene como meta el establecimiento, en el más corto plazo que sea posible, de una nueva sociedad fundada en la justicia y en la solidaridad, en la que no existirán, por tanto, grupos de privilegio ni sectores marginalizados. Aspiramos a lograr el desarrollo integral y permanente de la Nación, lo que supone la ruptura de toda relación de dependencia respecto de las potencias hegemónicas. Para ello venimos construyendo un modelo propio, sustancialmente distinto del capitalismo y del comunismo.

Es ajena a este modelo toda especie de dominación; las instituciones y formas de vida que el proceso peruano viene creando habrán de permitir la plena realización del hombre y de todos los hombres que pueblan el suelo de la patria. El Estado no será un instrumento al servicio de minorías que controlan la economía ni tampoco el dueño absoluto de todos los medios de producción. Se apartará por igual de la tecnoburocracia y del paternalismo. Cumplirá su función rectora para la consecución del bien común en condiciones que garanticen, al mismo nivel, el mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías y el disfrute pleno de los derechos inherentes de toda persona humana.

Es a la luz de los criterios mencionados que venimos ejecutando en el Perú la reforma agraria, como parte integrante de un proceso de cambio global en las estructuras del país. En menos de tres años las metas alcanzadas se encuentran ya entre las de mayor significación en el Continente. Podemos afirmar que el latifundio en sus distintas modalidades no existe ya en amplias y densamente pobladas zonas del país. En reemplazo de la anacrónica e injusta estructura de tenencia, uso y trabajo de la tierra, está implantándose con la máxima celeridad permitida por los recursos disponibles un nuevo ordenamiento agrario, en el cual se respeta celosamente el principio de que la propiedad de la tierra debe corresponder únicamente a quien la trabaja.

La nueva estructura tiene como eje a las empresas de autogestión campesina fundadas sobre tres modalidades de propiedad social: las cooperativas agrarias de producción, las socieda-

des agrícolas de interés social y las comunidades campesinas reestructuradas. En tales empresas el Estado no tiene ingerencia de ningún tipo que vaya más allá de lo establecido para cualquier actividad económica, salvo algunas regulaciones de carácter temporal aplicadas en ciertos casos con el solo fin de garantizar la irreversibilidad del proceso revolucionario. Integran también la nueva estructura la pequeña propiedad campesina, preexistente, o surgida como resultado de adjudicaciones en fincas familiares, así como la mediana propiedad. Esta última puede pertenecer a personas naturales o a sociedades de personas. Los condominios y sociedades de capital han sido abolidos. En la mediana propiedad individual los trabajadores estables tienen derecho a participar de las utilidades; cuando se trata de sociedades de personas la ley confiere a los mencionados trabajadores la calidad de socios natos y con ella el derecho a participar tanto en las utilidades como en la gestión empresarial. En todo caso el propietario está obligado a cumplir como condición permanente con la explotación directa y eficiente de la tierra.

La Ley General de Aguas, parte fundamental de la legislación agraria dictada por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, ha reivindicado la propiedad estatal sobre las aguas cualquiera sea la fuente de ellas. La propiedad estatal de las aguas es inalienable y su uso se concede en razón de las exigencias que racionalmente se derivan de la clase de suelos y la naturaleza de los cultivos establecidos; han quedado abolidos los llamados "derechos adquiridos" y toda otra forma de privilegio. El control de las aguas de regadío, antes expresión del poder de los latifundistas en nuestra árida región costeña, es ahora elemento de primer orden para la planificación de la actividad agropecuaria en manos de las juntas de usuarios con la participación rectora del Estado.

La profundidad, masividad y rapidez con que viene operándose el cambio de nuestras estructuras agrarias no han derivado en alteración alguna del carácter pacífico de la Revolución. Al mismo tiempo, cabe resaltar que, contrariamente a lo ocurrido en otras reformas agrarias, comparables por sus alcances a la peruana, la producción agropecuaria no solamente no ha sufrido desmedro sino por el contrario se han registrado importantes incrementos en varios rubros de ella.

Afirmada la primera fase del proceso revolucionario, especialmente en el sector rural, el gobierno está esforzándose para incrementar la participación de toda la población en la zona de

decisiones y en la creación y desarrollo de nuevas formas institucionales que hacen viable el ejercicio de un auténtico poder popular. Como apoyo a esta empresa surgida desde las bases revolucionarias el gobierno ha creado un sistema de movilización social, cuyo objeto es buscar la participación consciente y activa del pueblo peruano de manera de facilitar la continuidad e irreversibilidad de este proceso.

Las ponencias que la delegación del Perú presenta a este Seminario proporcionarán a ustedes amplia información sobre todos los aspectos de nuestra reforma agraria. Mucho hemos avanzado, es verdad, pero mucho es también lo que nos queda por hacer. Reconocemos que hemos cometido errores y desaciertos: algunos de ellos han sido subsanados mediante la constante adecuación de las normas legales y las exigencias de la dinámica del proceso o por medidas de administración. Otros aún subsisten. Lo que no ha faltado, ni faltará, al Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada es la más firme decisión política en aplicar todas las medidas que exija la transformación de las estructuras agrarias para adecuarlas permanentemente a las exigencias del desarrollo integral del país.

Esperamos como fruto de este Seminario obtener orientaciones de alto valor para el futuro, por ello concederemos la más detenida atención a los debates y al estudio de los documentos que de él emanen. Al mismo tiempo hacemos la más cordial invitación a todos aquellos delegados que tengan posibilidades de permanecer en nuestro país después de concluido este certamen para que visiten las zonas o proyectos en que tengan mayor interés.

En nombre del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, e invocando la memoria de Tupac Amaru, ilustre precursor de la liberación del Continente, declaro inaugurado el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización.

ELECCIÓN DE MESA DIRECTIVA Y GRUPOS DE TRABAJO

4. El Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización eligió al general de brigada (E.P.) Enrique Valdez Angulo, ministro de Agricultura del Perú, como su presidente, y a los señores Víctor Giménez Landínez, de Venezuela, y Robledo Landero, de Panamá, como primero y segundo vicepresidentes, respectivamente. Se designó como relator general al señor Jorge Lozano, de Colombia.

5. El Seminario estableció cinco grupos de trabajo, que se indican a continuación, con sus respectivos moderadores y relatores especiales:

- I. *Estrategia y Planificación de la Reforma Agraria y la Colonización e Investigación y Evaluación.*

Moderador	Chile	Eduardo Montenegro
Relator especial	Ecuador	Heine Guerrero
- II. *Movilización y Contribución de los Diferentes Sectores de la economía en Relación con la Reforma Agraria y la Colonización.*

Moderador	Brasil	Helio Palma de Arruda
Relator especial	Costa Rica	Manuel E. Montero
- III. *La Nueva Estructura de Tenencia y de Producción.*

Moderador	Argentina	Miguel Iglesias
Relator especial	Cuba	Miguel Cossío
- IV. *El Marco Institucional: Aspectos Legales y Administrativos.*

Moderador	México	Raúl Lemus García
Relator especial	Nicaragua	Juan Francisco Rodríguez
- V. *Papel de los campesinos en la ejecución de la Reforma Agraria y la Colonización.*

Moderador	Venezuela	Francisco Parra
Relator especial	Perú	Gerardo Cárdenas

PROGRAMA DE TRABAJO DEL SEMINARIO

6. El Seminario aprobó el siguiente programa de trabajo:
 - I. a) Estrategia y planificación de la reforma agraria y la colonización.
b) Evaluación e investigación de la reforma agraria y la colonización.
 - II. Movilización y contribución de los diferentes sectores de la economía en relación con la reforma agraria y la colonización.
 - III. Las nuevas estructuras de tenencia y de producción.
 - a) Tenencia, empresas y empleo, y los problemas de transición.
 - b) Uso de los recursos físicos.
 - IV. El marco institucional: aspectos legales y administrativos.
 - a) Aspectos legales.
 - b) Aspectos administrativos.
 - V. Papel de los campesinos en la ejecución de la reforma agraria y la colonización.

- a) Movilización, organización y participación de los campesinos (incluyendo cooperativas).
- b) Educación, capacitación y comunicación.

Sesión destinada a discusión y aprobación del informe final y sesión de clausura.

PARTICIPANTES

7. Asistieron al Seminario participantes de los siguientes países:

Argentina	Jamaica
Barbados	México
Bolivia	Nicaragua
Brasil	Panamá
Colombia	Paraguay
Costa Rica	Perú
Cuba	República Dominicana
Chile	Surinam
Ecuador	Trinidad-Tobago
El Salvador	Uruguay
Honduras	Venezuela

8. El siguiente país estuvo representado por observadores:
Estados Unidos.

9. Participaron observadores en representación de los siguientes organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas y de organizaciones intergubernamentales:

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
OEA	Organización de Estados Americanos
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
SIECA	Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana

10. Al final del presente informe se consigna la lista completa de participantes, observadores y funcionarios de la FAO.

DOCUMENTACIÓN DEL SEMINARIO

11. El Seminario tuvo a su disposición una serie numerosa de documentos que incluyó en cada tema del programa un documento base y, en la mayoría de los casos, ponencias escritas presentadas por participantes nacionales sobre las experiencias de sus respectivos países. Además, el Seminario conoció el texto del Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria de la FAO (Roma, 6-25 de noviembre de 1971), así como el texto de la resolución correspondiente de la Conferencia.

II. ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA Y LA COLONIZACIÓN

12. El Seminario se ocupó de conocer las experiencias que sobre estrategia y planificación de la reforma agraria se han tenido en varios países de la región, e igualmente de sugerir alternativas para el futuro.

13. Hubo consenso en que la reforma agraria es parte de un proceso histórico y no puede, por consiguiente, considerársela aisladamente del proceso integral de desarrollo. Debe, por tanto, enfocársela dentro del contexto de estrategias más amplias que abarquen el conjunto de la sociedad y dentro de un marco de flexibilidad en razón de situaciones cambiantes. La reforma agraria es un proceso dinámico y no debe concebirse como una serie de medidas únicas que de una vez y para siempre determinan la estructura de la tenencia de las explotaciones agrícolas y sus patrones de producción. La experiencia demuestra que tales estructuras se modifican constantemente bajo el influjo de diversas circunstancias, tales como cambios en los regímenes políticos y sociales, la aceptación de ciertas modalidades de producción por parte del campesinado, la introducción de nuevas tecnologías, la escasez o abundancia de factores de producción agrícola, el desarrollo de los otros sectores de la economía, las rigideces del sistema internacional de intercambio, etcétera.

14. Al analizar los programas actuales de reforma agraria en el área latinoamericana, se destacó que muchas de las estrategias y políticas adoptadas por un cierto número de países no constituyen, en realidad, sino una acelerada introducción de técnicas avanzadas de pro-

ducción agropecuaria, sin contemplar ningún esfuerzo serio para modificar sus estructuras sociales. Cuando más, en algunas ocasiones, fomentan programas aislados de colonización, mejoran las relaciones contractuales entre propietarios y arrendatarios o asalariados, o establecen medidas tributarias que obligan a un más adecuado uso de la tierra. Las fuerzas que tradicionalmente motivan la economía han continuado promoviendo cierto crecimiento económico y sólo algún grado de desarrollo social inducido y desde luego muy limitado, que difícilmente puede contribuir a modificar las estructuras de poder. En efecto, éste continúa concentrado en los grandes empresarios agrícolas, a cuya disposición están fácilmente accesibles el crédito, los insumos agrícolas, la asistencia técnica y el control de los mercados internos y externos y de los precios.

15. Un segundo grupo de países adelanta programas que comprenden ciertos niveles de reorganización de sus sistemas de tenencia de la tierra, en combinación con programas de modernización de la agricultura. En general no parece existir en algunos de ellos un verdadero propósito nacional y una decisión política seria para llevar a cabo el proceso de reforma agraria en su amplio sentido económico y social. Por lo general se trata de acuerdos transaccionales entre los dirigentes de los partidos políticos tradicionales, más como una concesión a los campesinos con el fin de evitar deterioros de las actuales estructuras que como un propósito serio de efectuar el cambio. Sin embargo, en algunos casos, tales procesos han dado oportunidad de organización al campesinado, de donde ha salido una fuerza promotora de cambios.

16. En contraposición a las dos modalidades anteriores, el Seminario tomó nota de que en varios países de la región se han producido reformas más amplias, concebidas dentro de un enfoque global de desarrollo planificado y orientadas a la promoción de nuevas fuerzas sociales, de nuevos mecanismos de control del Estado y de un uso más eficiente de los recursos físicos y humanos. En estos casos, unas veces la estrategia ha tendido a concentrar en manos del Estado los instrumentos fundamentales de la producción, mientras que en otras se ha avanzado en el sentido de transferirlos directamente a manos de organizaciones de trabajadores.

17. Luego de conocer con satisfacción el texto de la resolución sobre reforma agraria aprobada por unanimidad por la Conferencia de la FAO en su 16º Período de Sesiones, llevado a cabo en Roma del 6 al 25 de noviembre de 1971, en la que se incluye en sus considerandos la Resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Progreso Social, el Seminario

Latinoamericano FAO/PNUD sobre Reforma Agraria y Colonización acordó lo siguiente en relación a:

1. *Cambio político como determinante de reforma agraria*

18. La existencia del latifundio y de los intereses del capitalismo nacional y extranjero determinan una estructura de poder político que se constituye en determinante para mantener el subdesarrollo y en obstáculo para producir cambios estructurales de fondo, tanto en el campo agrario como en los demás sectores de la economía, que tiendan a una redistribución masiva del ingreso y a la incorporación de los campesinos, obreros y clase media a las decisiones nacionales.

19. La situación de subdesarrollo sólo puede ser superada a través de un profundo cambio estructural a todo nivel, capaz de eliminar las relaciones de dominación y dependencia en los campos económico, político y social.

20. Estos cambios suponen la modificación substantiva de las estructuras de poder, a fin de que las mayorías transformen su condición de explotadas y accedan a una participación activa y real en las decisiones de la sociedad.

21. En consecuencia, es absolutamente imposible llevar a cabo una reforma agraria profunda y rápida sin que los grupos sociales interesados en el proceso de cambio tengan capacidad de decisión política a través de las organizaciones o partidos que los interpretan y los representan a fin de que las mayorías participen activamente en las decisiones de la sociedad.

22. En todo caso, y respetando las diversas modalidades que cada país soberanamente haya escogido o escoja para la realización de sus procesos de reforma agraria, el Seminario consideró como una acertada estrategia la decisión y realización de profundos movimientos de promoción, concertización y genuina organización del campesinado y las fuerzas de trabajo en general, a fin de que contribuyan con su propia y libre actividad a la toma de conciencia masiva de esos sectores marginados y ejerzan la presión para promover los cambios en las estructuras de poder, condición indispensable para que las reformas agrarias cumplan su función trascendente de contribuir a una sociedad más justa y más igualitaria. Sólo así los factores de dominación y marginamiento darán paso a la efectiva participación de la comunidad en el desarrollo social, económico, cultural y nacional, así como a la plena realización del hombre como persona.

2. Planificación global y sectorial

23. No se pueden concebir cambios estructurales profundos dentro del sector agrícola sin que éstos estén incluidos dentro de cambios radicales en la estructura de toda la economía.

24. Ello implica una planificación global que permita ordenar el proceso de transformaciones y adecuar la realidad a los objetivos que se pretende alcanzar en relación con el beneficio de las masas populares.

25. Para que realmente se puedan alcanzar las metas fijadas en la planificación global y sectorial, es necesario que ésta sea obligatoria y no meramente indicativa. Para ello será preciso en algunos casos la existencia de leyes que establezcan la posibilidad de controlar, dirigir o influir puntos estratégicos de la economía, tales como el sistema bancario para la concesión de los créditos: la comercialización interna y externa, parcial o totalmente; y el desarrollo de un rápido y amplio programa de integración agroindustrial que garantice un adecuado y satisfactorio sistema de almacenamiento, transformación y distribución de los productos e insumos agrícolas. Esto es, porque la experiencia ha demostrado una vez más el carácter integral de la reforma agraria en el sentido de que, si no se producen cambios estructurales en el resto de la economía como en el sector agrícola, se condena al campesinado a la miseria aun cuando se realice una reforma agraria no integrada, puesto que los márgenes de comercialización quedan en manos de los intermediarios tradicionales, de los complejos agroindustriales y de los importadores y exportadores.

26. Cualquiera estructura que reemplace a la tradicional debe considerar, a través de la planificación global y sectorial, la transferencia de esos márgenes hacia el sector productor, lo mismo que hacia el sector consumidor para la racional satisfacción de sus necesidades.

27. Para que esta planificación global y sectorial pueda ser llevada a la práctica es preciso hacer participar a los trabajadores organizados en cada una de sus instancias y a los campesinos particularmente en lo que se refiere al desarrollo agrícola.

3. Sistemas de mercados nacionales e internacionales

28. Los países subdesarrollados sufren el efecto de la existencia de centros hegemónicos de adquisición de productos agrícolas en forma de materias primas para la industria o de productos de consumo. La adquisición de estos productos por estos centros hegemó-

nicos crea condiciones de deterioro para la economía de los países subdesarrollados, que en muchas ocasiones sufren las consecuencias de la presión directa o económica, la cual impide las transformaciones estructurales que los países subdesarrollados necesitan, puesto que estas transformaciones vulnerarían los intereses de firmas monopólicas. Algo semejante ocurre con la provisión de maquinarias, equipos y otros insumos.

29. La diversificación de la economía de los países subdesarrollados y la búsqueda de la eliminación de esta dependencia debe lograrse, entre otros medios, a través de la unión y cooperación efectiva de los países subdesarrollados. Ello conducirá, tarde o temprano, al establecimiento de un intercambio internacional más justo.

30. En lo que se refiere al mercado interno se debe tender a la sustitución de los intermediarios tanto importadores como distribuidores de insumos para la agricultura, como de compradores de productos agropecuarios, por organizaciones suficientemente capacitadas y dotadas para estas difíciles tareas. Sólo a través de la liberación de la esclavitud que dichos sistemas representan podrán lograrse índices satisfactorios de productividad, ingreso e inversión en las nuevas estructuras agrarias, así como mejorar la satisfacción de las necesidades de los consumidores urbanos y rurales a través de un abastecimiento que sólo considere los intereses de la población.

4. *Ocupación plena, capitalización y tecnología*

31. Una vez producidos los cambios estructurales de tenencia de la tierra, la planificación sectorial agrícola tenderá a la ocupación plena a través de la intensificación de la producción por medio de la capitalización y la introducción de tecnología, la diversificación de la agricultura, el desarrollo agroindustrial y la creación de servicios afines en el propio medio rural.

32. Es necesario, por supuesto, dejar establecido que la planificación sectorial agrícola deberá contemplar la introducción de aquellas tecnologías que absorban mano de obra, hasta el momento en que el propio desarrollo global de toda la economía exija la transferencia de mano de obra del sector agrícola a los otros sectores. En algunos países la ausencia de una planificación con esta orientación ha determinado la transferencia de mano de obra de la agricultura a actividades marginales en otros sectores de la economía, cuando no se han producido cambios profundos en todos los sectores de la economía.

33. La necesidad de introducir tecnología apropiada y de capitalizar tiene además como objetivo la obtención de los alimentos y otros productos agrícolas requeridos por el conjunto de la población.

5. Modelos de reforma agraria

34. Con respecto a que si los programas de reforma agraria tipificados como marginales o como convencionales tienen validez el Seminario convino que carecen de ella dentro del marco conceptual aceptado. Sin embargo, se reconoció que la experiencia histórica demuestra que reformas principalmente marginales o convencionales pueden derivar en estructurales. Esto es particularmente cierto cuando dichos procesos:

a) propician la auténtica participación del campesinado y las fuerzas de trabajo libremente organizadas;

b) se orientan fundamentalmente no sólo a la transferencia de la tierra o del poder sino a un cambio real de las estructuras del poder mismo, a fin de sustituir la actual sociedad de dominación y servidumbre por una sociedad de verdadera y efectiva participación;

c) impiden que otros factores fundamentales como la industrialización y comercialización de los productos e insumos agrícolas sigan controlados por acaparadores que favorecen la regresión del proceso, y

d) conciben el proceso en forma integral y a su vez integrada, en el sentido indispensable de transformar los sistemas de crédito, asistencia técnica y mercadeo para ponerlos al servicio de las nuevas estructuras agrarias.

6. Expropiaciones fundo por fundo y dotaciones individuales

35. Sobre este particular el Seminario expresó que los modelos de reforma agraria que operan por medio de métodos de afectación de fundos aislados y dispersos y su reordenamiento mediante dotaciones individuales, igualmente aisladas o dispersas, a más de dilatar los procesos y hacerlos onerosos contribuyen a dificultar la prestación de los servicios, incrementan la ansiedad campesina, propician la permanencia de los intermediarios en el mercadeo de los productos y estimulan el aislamiento e individualismo de los campesinos, restringiendo así la toma de conciencia y por ende su participación en la vida política del respectivo país. En algunos países, para salvar los defectos señalados se han adoptado formas mixtas de propiedad individual y empresa colectiva, sobre modelos de desarrollo regional.

En todo caso, tanto los modelos que operan en forma global como parcial, deben evitar el paternalismo y las tendencias tecnoburocráticas que desplazan al campesino, impiden su arraigo en la tierra, su participación efectiva en el proceso y mediatizan la reforma agraria a nivel intelectual, administrativo o técnico.

7. *Modernización tecnológica y el complejo latifundio-minifundio*

36. El Seminario ratificó la inconveniencia de la supervivencia de la estructura latifundista-minifundista, indicándose que su eliminación es un prerequisite para la modernización tecnológica en interés de la población campesina. En este sentido se expresó que sin la ruptura del complejo latifundio-minifundio, el progreso tecnológico redundaría en favor de las capas terratenientes y en perjuicio de los campesinos más modestos, carentes de recursos para aprovechar la nueva tecnología, con lo que los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres.

8. *Dinamismo de la reforma agraria*

37. A este respecto se manifestó que la reforma agraria es un proceso y no sólo un acto legal y económico o social. Como tal, está abocado, a profundos y constantes reajustes dentro de un contexto político muy dinámico que obedezca a metas concretas, para alcanzar las cuales es necesaria una mente abierta y una disposición sincera para el esfuerzo creador que requieren las nuevas y cambiantes circunstancias, y siempre teniendo en cuenta que la participación del campesino y de la comunidad libremente organizada sea auténtica.

38. Así, inevitablemente, la reforma agraria va planteando nuevas estructuras de producción, provocando ajustes en la concepción y operación de sistemas y servicios para promover una mayor productividad y participación, y transformaciones en la estructura de los institutos ejecutores. Se concluyó que si no hay participación en el poder de las nuevas fuerzas sociales comprometidas en el proceso, el propio desarrollo de la reforma agraria puede verse detenido o distorsionado.

III. LAS NUEVAS ESTRUCTURAS DE TENENCIA Y DE PRODUCCIÓN

39. El Seminario destinó parte apreciable de sus deliberaciones al examen de las nuevas estructuras de tenencia y de producción que surgen de procesos de reforma agraria.

40. Partiendo de la aceptación general de la filosofía económico-social que debe inspirar al proceso de reforma agraria, conforme se lo definió en la parte II de este informe, se observó que el reemplazo de formas inadecuadas de tenencia de la tierra por otras más apropiadas, no podrá desenvolverse dentro de un patrón único, sino que ello sucederá en función de las características políticas imperantes, de tradiciones sociales en evolución, etcétera. De esta manera las modalidades de transformación de las formas de tenencia y producción consiguientes varían en los países, entre otras consideraciones, en razón del mayor o menor grado de control de la economía ejercido por el Estado y de los objetivos últimos buscados. En términos generales el Seminario estuvo de acuerdo en que los siguientes grandes grupos de modalidades de transformación de formas tenenciales predominan hoy día en la región latinoamericana, coexistiendo dos o más de ellos en la mayoría de los países:

a) Adjudicación individual a campesinos de derechos de propiedad a pequeñas parcelas. En estos casos, es de necesidad imperativa que el Estado facilite a los adjudicatarios el acceso a los necesarios servicios asistenciales para hacer posible su integración al proceso general de cambio y su participación activa en la conducción de su propio destino y en la modificación de los sistemas de poder. Esto exigirá un gran esfuerzo de promoción, concientización y organización de los campesinos.

b) Adjudicación individual de derechos de propiedad a ser aportados a grupos comunitarios que determinarán el uso de las tierras, ya sea en forma voluntaria u obligatoria, con o sin derecho, en ambos casos, a disponer de una pequeña parcela para usufructo individual. Puede incluso, bajo esta modalidad coexistir una estructura mixta de propiedad individual y empresa colectiva.

c) Adjudicación de derecho de propiedad y uso de la tierra directamente a comunidades de trabajadores, en las cuales los integrantes pueden o no tener derecho a disponer de una pequeña parcela para usufructo individual.

d) Concentración de todos los derechos de propiedad de la tierra en el Estado, incluido el concepto de dominio eminente, a través de

prescripción de dominio, expropiación, nacionalización, confiscación, compra, etcétera. El Estado puede hacer uso directo de las tierras adquiridas o puede posibilitar su uso al campesinado mediante arreglos de diverso carácter.

e) En situaciones en las cuales no ha sido posible alcanzar reordenamientos tenenciales basados en la transferencia de la propiedad, se han establecido instrumentos para mejorar las modalidades existentes que hacen posible el uso de la tierra por terceros, tales como las de arrendamientos, la aparcería y otras formas obsoletas similares, cuya eliminación el Seminario estuvo de acuerdo en recomendar.

41. El surgimiento de varias de las modalidades de estructura tenencial de la tierra de tipo asociativo, comunitario y/o acción estatal, ha dado origen a la organización de nuevas formas empresariales agropecuarias que parecen responder también, por otra parte, a las características ecológicas y a la necesidad de introducir cambios tecnológicos y economías de escala. Han surgido así grandes unidades de producción agropecuaria, tanto horizontales como verticales, para cuyo éxito social debe asegurarse la efectiva participación de la población campesina a fin de evitar que deriven hacia nuevas formas de alienación o servidumbre. Por otra parte, las nuevas estructuras integradas de producción parecen atender mejor a los actuales problemas de desempleo y subempleo en el sector rural al propiciar la integración agroindustrial y el desarrollo de los servicios necesarios en el medio rural.

42. Entre las nuevas formas empresariales que se han desarrollado como resultado de modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra el Seminario registró entre otras, las siguientes: empresas estatales; un sistema de empresas agrícolas cooperativizadas para la producción o la prestación de ciertos servicios; comunidades campesinas; empresas campesinas regionales; empresas comunitarias; sociedades agrícolas de interés social; cooperativas ejidales; e incluso grandes empresas capitalistas de explotación agropecuaria. El cuadro siguiente indica algunas de las modalidades más comunes de transformación de las estructuras de tenencia y de producción que existen actualmente en la región:

<i>País</i>	<i>Modalidades de tenencia y producción</i>
Argentina	Colonización y programas de desarrollo agrícola
Bolivia	Parcelas individuales Cooperativas agrícolas Comunidades campesinas tradicionales

Brasil	Propiedad individual en proyectos de colonización Programa de desarrollo agrícola Regularización fundiaria
Colombia	Parcelas individuales Cooperativas agropecuarias Empresas comunitarias
Costa Rica	Parcelas individuales Cooperativas Consolidación de tenencia precaria Parcelas individuales en áreas de colonización
Cuba	Granjas estatales Pequeña propiedad campesina
Chile	Parcelas individuales Sociedades agrícolas de reforma agraria Cooperativas de reforma agraria Centros de reforma agraria Federaciones y Confederaciones de Cooperativas campesinas Cooperativas Campesinas
Ecuador	Parcelas individuales Consolidación de tenencia precaria Cooperativas Agrícolas
El Salvador	Parcelas individuales
Guatemala	Parcelas individuales Consolidación de tenencia precaria Parcelas individuales en áreas de colonización Fincas estatales Cooperativas de reforma agraria
Honduras	Cooperativas de reforma agraria Parcelas individuales
México	Ejidos Cooperativas Propiedad Comunal Pequeña propiedad

Nicaragua	Parcelas individuales Cooperativas de reforma agraria
Panamá	Parcelas individuales Sociedades agrícolas de reforma agraria Cooperativas de reforma agraria
Paraguay	Parcelas individuales en áreas de colonización
Perú	Cooperativas agrarias de producción Cooperativas agrarias de integración parcelaria Cooperativas comunales Sociedades agrícolas de interés social Comunidades campesinas tradicionales reestructuradas Sociedades de personas Unidades individuales
República dominicana	Parcelas individuales Cooperativas más huerto familiar individual Empresas comunitarias
Uruguay	Parcelas individuales Cooperativas Agrícolas
Venezuela	Dotaciones individuales Dotaciones individuales y empresas colectivas Dotaciones colectivas Adjudicaciones especiales en áreas de colonización

43. La descripción de algunas de estas modalidades de tenencia y de producción aparecen en las ponencias nacionales que se insertan como anexos a este Informe.

44. Finalmente, en lo que respecta al tipo de empresa campesina, el Seminario consideró necesario dejar establecido que depende de la correlación de fuerzas que existen en un país dado y del nivel de conciencia que hayan alcanzado los campesinos. Es imprescindible, sin embargo, que los sistemas de tenencia de la tierra que se establezcan sean lo suficientemente flexibles como para permitir al mismo tiempo tomar rumbos hacia formas más avanzadas de orga-

nización a través de la propia experiencia campesina y hacer posible el ingreso a las empresas, en igualdad de condiciones, a todos los campesinos que vaya requiriendo la demanda de mano de obra y la renta generada mientras hayan sido establecidos mecanismos de compensación. La participación campesina en el proceso de planificación, implementación y gestión consiguiente debe ser continua y activa.

IV. EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN

45. El tema referente a la evaluación de los programas de reforma agraria y colonización fue debatido extensamente en el Seminario. Se reconoció que la evaluación de dichos programas es hoy un elemento importante para la planificación y administración de la reforma, así como para su apreciación global. En los procesos de planeación y de ejecución de la reforma el resultado final no sólo depende de las reacciones esperadas, sino también de la influencia de ciertos factores a los cuales pudo no haberseles dado adecuada ponderación durante la etapa de planeación.

46. La evaluación contribuirá, en primer lugar, a facilitar la comprensión de una situación socioeconómica existente y a revelar factores que pudieran contribuir a determinar el futuro de las sociedades. Luego, ella puede sugerir el tipo de medidas necesario para evitar la ocurrencia de evoluciones desfavorables o para corregir deliberadamente situaciones indeseadas que se hayan presentado. Finalmente, la evaluación constituye un instrumento no sólo para medir el grado de éxito de la acción, sino también la intensidad con que se ha logrado satisfacer las expectativas creadas. En este último caso contribuye a que se entiendan mejor las razones de eventuales fracasos y a sugerir las medidas correctivas apropiadas.

47. El Seminario reconoció que en el proceso de evaluación entra a jugar un papel muy importante el factor humano a través del evaluador. Este elemento subjetivo determina la concepción inicial y el curso del proceso de evaluación. No existe posibilidad de eliminarlo por completo, como quiera que no existe una ciencia social suficientemente objetiva. Negar esto constituiría en sí mismo un enfoque subjetivo y revelaría una actitud negativa con respecto a la dinámica del desarrollo económico y social. Esto determina entonces que para toda evaluación deben definirse muy claramente los

criterios del proceso evaluador y que quien lo ejecute esté comprometido con el proceso de cambio y tenga capacidad crítica y de análisis, tanto de lo que se está haciendo como de lo que debería hacerse dentro del contexto del conjunto de la sociedad.

48. El Seminario aceptó la existencia de tres etapas en el proceso de evaluación. En primer lugar, el diagnóstico de las condiciones socioeconómicas existentes. Tal investigación de las condiciones económico-sociales que afectan el factor humano en una área determinada es tan esencial para el planificador estructural como una investigación de los recursos físicos para el planificador del uso de la tierra y de los recursos de aguas. El objetivo de este diagnóstico es proporcionar conocimientos sobre aspectos tales como características de la población, condiciones de tenencia, instituciones prevalecientes, dispositivos administrativos, leyes de herencia, condiciones de empleo, etcétera, sin cuyo conocimiento la planeación puede hacerse equívoca. La segunda etapa hace relación a una evaluación transicional o intermedia destinada a investigar si el organismo administrativo está ejecutando la legislación en función de los objetivos en ella definidos y está proporcionando servicios adecuados a los productores rurales, o si, en cambio, algunas deficiencias del andamiaje administrativo, tales como incorrecta interpretación de la legislación o la insuficiencia de ésta, insuficiencia cuantitativa y/o cualitativa de recursos de personal o actitudes contrarias a los objetivos de la reforma agraria son responsables de fracasos en este proceso. Como tercera etapa se consideró la llamada evaluación subsecuente, mediante la cual se evalúan los efectos generales de la reforma dentro de un marco más amplio del empleado en la etapa de evaluación transicional o intermedia. Se trata, en efecto, de una evaluación global del papel que la reforma ha jugado dentro del contexto de los desarrollos agrícolas, económicos y socioculturales deseados. Se habrán de examinar por consiguiente, tanto los cambios ocurridos en el conjunto de la estructura agraria y sus efectos sobre la producción, como el balance social de la reforma, esto es, sus efectos sobre la sociedad en su conjunto. Esta evaluación es decisiva para la orientación de la futura política agrícola.

49. En cuanto hace relación a métodos de evaluación, hubo consenso en que éstos deben ajustarse a las características de los distintos programas de reforma agraria. Las técnicas metodológicas deberán ser compresivas, flexibles y sencillas y conjugarse con la interacción de los varios factores comprendidos dentro de una situación dada, tales como cambios en las estructuras de tenencia, de producción, de crédito, de comercialización, etcétera. Además, debe-

rán abarcar el conjunto del proceso de cambio y, consecuentemente, referirse a un periodo de tiempo y no solamente a un momento dado. Entre las técnicas más adecuadas de evaluación se consideraron los estudios de casos típicos, las reuniones de grupos en las aldeas y la localización en el campo de observadores debidamente capacitados. Hubo aceptación unánime en el sentido de que la participación efectiva de los campesinos en el proceso de evaluación de los programas de reforma agraria era de vital importancia.

50. En lo concerniente a quien debe ejecutar el proceso evaluador, el Seminario expresó diferentes opiniones. Mientras que unas delegaciones mantuvieron que el evaluador y/o la agencia evaluadora debería ser totalmente independiente y no ser parte del mecanismo administrativo responsable de la ejecución de la reforma, porque si lo fuera, se indicó, podría perder imparcialidad o ser sujeto de suspicacias, otras delegaciones fueron de opinión que la misión evaluadora correspondía realizarla a los propios ejecutores de la reforma. En defensa de este planteamiento anotaron que la evaluación no puede ser accidental ni periódica por cuanto el organismo ejecutor prácticamente requiere de una apreciación continua de los desarrollos del proceso. Todas las delegaciones estuvieron sin embargo de acuerdo en que era de la mayor importancia el que, cualesquiera que fuese el organismo evaluador, éste debería tomar providencias para que la evaluación se conduzca al más alto nivel de calidad y de integridad profesionales. Se expresó opinión de que corresponde a las agencias internacionales la función de contribuir a la capacitación de evaluadores, y de desarrollar bases metodológicas de evaluación.

51. Los participantes del Seminario estuvieron de acuerdo en que el éxito de los programas de reforma agraria depende en alto grado de la disponibilidad de información confiable y de los efectos de las modalidades de ejecución de los programas. El suministro al gobierno por parte del evaluador de informaciones y análisis adecuados sobre la situación existente constituye un deber, como que sin dichos elementos la política agrícola gubernamental carecerá de la necesaria flexibilidad y puede conducir a errores que posiblemente harían peligrar el éxito de los programas.

V. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS PARA LA REFORMA AGRARIA Y LA COLONIZACIÓN

52. El Seminario discutió el tema referente a movilización de los recursos financieros necesarios para iniciar y afianzar programas de

reforma agraria en sus fases de modificación de las estructuras de tenencia, de producción y de servicios auxiliares, así como de la administración del programa mismo y de las necesarias obras de infraestructura. Durante las discusiones se reiteró que el proceso de reforma agraria no es un proceso aislado sino que hace parte de un conjunto de medidas de desarrollo, al cual debe estar integrado.

53. En cuanto hace referencia a los procedimientos a través de los cuales podría realizarse la transformación de unas formas de tenencia a otras, el Seminario registró que ellos han ocurrido mediante: a) compra de explotaciones agrícolas; b) extinción de dominio; c) expropiación con indemnización, o d) enfoques intermedios sobre los dos sistemas anteriores. Con respecto a las varias modalidades de adquirir tierras con destino a programas de reforma agraria, se señaló que ellas no deberán incluir reconocimiento por ninguna de las llamadas plusvalías sociales, que pueden ser originadas en factores tales como la explosión demográfica y la consiguiente presión sobre la tierra; el empleo de fondos públicos en la construcción de obras de infraestructura; la especulación con el recurso tierra; y los avances tecnológicos en algunas regiones.

54. El Seminario fue de opinión que no cabe pensar, en las condiciones presentes, en adelantar una reforma agraria sería si prima el concepto del pago al contado y por su "valor comercial" de las tierras expropiadas. Esto en definitiva, no significaría sino el reforzamiento de la estructura tenencial que se busca cambiar. Se expresó que las expropiaciones deberían ser objeto de indemnización y de que ésta debería ocurrir mediante el pago de bonos u otras formas de pago diferido, cuyas características variarían según las circunstancias especiales de cada país. Algunas delegaciones, como la del Perú, anotaron las prácticas seguidas en sus países sobre el empleo de los bonos entregados como compensación de la tierra expropiada. Dichos bonos pueden ser utilizados por sus tenedores para financiar industrias calificadas por el Estado, siempre y cuando aporten el 50 por ciento del valor en efectivo. Se paga igualmente en bonos la indemnización de las plantas de procesamientos de productos agropecuarios. Asimismo se limita a un máximo por persona expropiada el servicio en efectivo del principal y los intereses que corresponden a los bonos.

55. La mayoría de las delegaciones se mostró acorde en que debería minimizarse en favor de los beneficiarios de la reforma agraria el reembolso que éstos deberían hacer por concepto de la tierra recibida. Por otra parte, se destacó que esto no debería significar caer en el paternalismo dentro del sector reformado.

56. Varias delegaciones hicieron hincapié en la urgente necesidad de adelantar una serie de obras de infraestructura, tanto social como económica, como requisito esencial para el éxito de un programa de reforma agraria, y algunas mencionaron los logros significativos alcanzados en sus países en obras tales como: carreteras; ferrocarriles; sistemas de irrigación; provisión de energía eléctrica; construcción de viviendas; centros asistenciales y centros de acopio; provisión de agua potable; establecimiento de centros de investigación y de industrias de transformación y de apoyo a la agricultura.

57. En efecto, se destacó la existencia de una estrechísima relación en la trilogía de conceptos reforma agraria, infraestructura y desarrollo agrícola.

58. De la misma manera hubo opinión unánime sobre que un programa de reforma agraria efectivo debe proporcionar a los beneficiarios oportunamente los servicios agrícolas auxiliares (crédito, comercialización, asistencia técnica, etc.), todo lo cual exige fondos apreciables. Varias delegaciones hicieron críticas a la insuficiencia de los servicios crediticios y de comercialización en sus países y abogaron porque éstos se adapten a la dinámica de la reforma agraria.

59. Otro aspecto que el Seminario analizó en detalle y para el cual opinó que se requiere también de la disponibilidad de recursos financieros suficientes, es el relacionado con la reestructuración de los organismos administrativos del sector agropecuario, dentro del cual debe lograrse al menos su coordinación. En la actualidad existe duplicidad de funciones en muchas agencias del sector público agrícola y varias de las agencias existentes refuerzan principalmente al sector latifundista, a través de la prestación de servicios de crédito, asistencia técnica, comercialización, etcétera.

60. De los planteamientos anteriores se desprende que los problemas de financiamiento son distintos en la fase de reordenamiento de la estructura de la tenencia de la tierra y en la de afianzamiento del proceso. Al respecto se destacó que en muchos países las inversiones hechas son inferiores a lo que debieran ser, por lo cual deben considerarse todas las alternativas posibles para movilizar el monto necesario de recursos. Algunas delegaciones opinaron que la financiación del proceso de reforma agraria debería hacerse principalmente con los propios recursos nacionales, aun a costa de consumo actual, a fin, entre otras cosas, de disminuir la dependencia del extranjero. Otras delegaciones, sin embargo, manifestaron que si bien los recursos financieros externos no han podido ser aprovechados suficientemente en beneficio de la reforma agraria, en virtud de los numerosos requisitos exigidos por las agencias financieras interna-

cionales, dicha fuente de financiación debería reactivarse. Finalmente, algunas delegaciones expresaron que como una posibilidad de reducir las necesidades de financiación de la reforma agraria, debería dársele mayor importancia a la movilización de recursos humanos en la construcción y mejoramiento de obras de infraestructura.

VI. USO DE RECURSOS FÍSICOS EN PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

61. El Seminario aceptó el planteamiento de que la conservación de los recursos naturales renovables y su adecuada utilización constituyen para cualquier país un objetivo nacional que debe ser sujeto de una política específica. En tal virtud se estableció asimismo que los programas de reforma agraria deben estar estrechamente vinculados a dicha política. Se estimó igualmente que dada la importancia del tema es deseable que el mismo sea tratado en una reunión especial.

VII. EL MARCO INSTITUCIONAL: ASPECTOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS

1. Antecedentes

62. Hubo consenso acerca de que el marco institucional, tanto en sus aspectos legales como administrativos, es condicionante de las diferentes reformas agrarias en los países de la región y que influye significativamente en la dinámica misma de los procesos. Lo anterior es indicativo de la importancia de examinar los aspectos legales y administrativos, dado que ellos se integran en cualquier proceso de reforma agraria. Consecuentemente, el marco legal y las decisiones de carácter administrativo inciden como viables importantes en el rumbo de los procesos, hecho históricamente comprobado.

63. Una vez que un país ha decidido realizar un proceso de reforma agraria, se estarán afectando, en mayor o menor grado, según la decisión de cambio, las relaciones existentes dentro de todos los grupos sociales. Tales relaciones son efecto de, y guardan correspondencia con las estructuras económicas y sociales, y están legitimadas por el ordenamiento jurídico e institucional administrativo. Por ello

los objetivos de cambio, implícitos en la reforma agraria, tienen que ser consecuentemente generados y legitimados con una nueva estructura jurídica-institucional.

64. Dado que la reforma agraria es un proceso eminentemente dinámico, la estructura legal y administrativa que la sustenta deberá armonizar con los objetivos que se pretende alcanzar, estableciendo condiciones y generando tendencias que orienten el proceso en función de éstos.

65. Si consideramos que la reforma agraria es un proceso que se da en el espacio y en el tiempo, tanto la legislación como la administración deben tener en consideración este hecho, ya que las disposiciones legales y las acciones administrativas establecen el ámbito de su aplicación, determinan sus características y el ritmo de avance; en suma, las tendencias del proceso.

2. Aspectos jurídicos

66. La legislación incide en las relaciones de tenencia de la tierra, sean éstas de los hombres con los bienes productivos o de los hombres entre sí, tanto dentro del sector agrícola, como de éste con los otros sectores económicos y sociales.

67. Una reforma agraria deberá establecer nuevas formas y relaciones de tenencia, así como los medios que habrá de utilizar para lograrlas. Lo fundamental es afectar la estructura de la tenencia y el uso de la tierra, a través de la expropiación y transferencia de los derechos de propiedad o de uso de la tierra a los campesinos, garantizándole de esta forma seguridad en la tenencia.

68. Las normas sobre asignación de tierras deben ser establecidas en función de las nuevas estructuras de tenencia y de producción que se hayan fijado como objetivo; las relativas a su adquisición por el Estado deben igualmente coadyuvar a la consecución de estos fines.

69. Especial consideración debe darse al hecho de que normas sobre causales de expropiación y sus procedimientos, adecuadas al establecimiento de un tipo de tenencia, pueden ser un obstáculo a la constitución de otros diferentes.

70. La legislación sobre nueva estructura de tenencia debe ser lo suficientemente flexible como para permitir modelos compatibles con la diversidad de características sociales, económicas y culturales de cada país, debiendo considerarse las diferencias regionales.

71. Como ejemplo de normas sobre expropiabilidad y procedimiento de expropiación que pueden constituir obstáculos para el es-

tablecimiento de nuevas formas de tenencia, el Seminario señaló especialmente aquellas que imponen un orden de prelación en la expropiación de predios atendiendo a sus características de explotación, así como las que reconocen a los propietarios una preferencia para determinar la ubicación de la parte del predio que han de conservar en su dominio. Esto entorpece la realización de la reforma por zonas o regiones y/o adelantar la organización de empresas campesinas de tipo asociativo.

72. En lo que respecta a normas sobre asignación de tierras, ritmo de ejecución y formas asociativas de propiedad y uso de la tierra, se considera particularmente importante adecuar los sistemas legales referentes a los beneficiarios de la reforma.

73. Asimismo se hizo referencia a que las disposiciones sobre asignación de tierras, por ejemplo las relativas a la superficie de las unidades agrícolas familiares y las que regulan el ingreso y exclusión de los miembros de las empresas campesinas, no deben propiciar la reaparición de aquellas relaciones tradicionales de empleo que la reforma agraria pretende erradicar.

74. El afianzamiento del proceso de reforma agraria entraña la adecuación de la estructura económica y social, por lo que el sistema jurídico general también deberá ser adecuado. De modo especial se requiere modificar las normas legales que limitan u obstaculizan la participación plena del campesinado, no sólo en las actividades productivas, sino en la vida política, económica y social del país, lo que se logrará sólo mediante una legislación que permita y estimule la transferencia de poder económico y político al campesinado; ello presupone, por una parte, su progresiva organización y, por otra, la transformación de la estructura crediticia, financiera, de comercialización y la adopción o creación de la tecnología correspondiente a la realidad económica y social.

75. La reforma agraria requiere de un gran esfuerzo de elaboración jurídica y de capacitación de personal técnico destinado a actuar, a distinto nivel, en el campo del Derecho Agrario, tal como ha sido reconocido en la Resolución 14/70 de la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina. Al respecto se informó que dado que en esa Resolución se pide al Director General de la Organización que presente un informe a la XII Conferencia Regional que sirva de base para la concreción de un sistema de cooperación regional que posibilite la capacitación del personal técnico mencionado y que, además, proponga medios de estudiar y analizar los ordenamientos jurídicos agrarios y otras materias afines de los países de la región, la

oficina regional de la FAO convocó a un grupo de juristas latinoamericanos quienes han propuesto recomendaciones al respecto.

76. De especial importancia en el afianzamiento de la reforma agraria, y como medio de lograr la participación plena del campesinado en la vida institucional, es la transformación de los sistemas judiciales que generalmente no se adaptan, ni siquiera, a las necesidades del campesinado previas a la reforma agraria.

77. Al respecto el Seminario tomó nota que ya la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina, en su Resolución 12/70, numeral 7, recomendó:

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

78. El Seminario, junto con reiterar la necesidad de la creación de tribunales privativos agrarios, demostró gran interés en profundizar en el conocimiento de la experiencia peruana a raíz de la creación del Fuero Privativo Agrario, que ya tiene dos años de vigencia.

3. Aspectos administrativos

79. El Seminario estimó que el análisis de la administración de la reforma agraria debería ser enfocado desde una perspectiva tal que permitiera valorar las acciones administrativas en función de su significación como variable en el proceso, dado que influyen en el establecimiento de las condiciones y tendencias del mismo. Asimismo, se consideró que la estructura administrativa no puede ser objeto de una generalización de rasgos, válida para toda América Latina. Sin embargo, se consideraron las diferentes opciones de relación jurídica entre el ente ejecutor de la reforma agraria y el gobierno central, así como aspectos de centralización y descentralización funcional y territorial.

80. Dentro de la acción administrativa aparecen nítidamente diferenciadas tres grandes líneas o funciones:

- la aplicación del reordenamiento de derechos sobre los recursos naturales y de capital;
- el afianzamiento y desarrollo de la nueva estructura agraria, y
- las acciones complementarias al proceso (infraestructura productiva y social).

81. Cuando la acción del organismo ejecutor se orienta prioritariamente a estas últimas, el proceso tiende a desvirtuarse.

82. El reordenamiento de los derechos sobre los recursos naturales y demás bienes productivos entraña, administrativamente, su adquisición, administración transitoria y adjudicación. La adquisición de tierras requiere disponer de información básica, a fin de cumplir con las exigencias legales de expropiación y otras formas de adquisición de tierras y para ser utilizada en las fases posteriores del proceso. Esta información, relativa a la extensión, ubicación y evaluación de los recursos naturales y de población, debe ser referida a universos determinados (zonas o áreas) de características físicas, económicas y sociales homogéneas para posibilitar la programación de las fases de administración transitoria, adjudicación, afianzamiento y desarrollo.

83. Las acciones para obtener la información básica que se menciona deben realizarse de tal forma que permitan disponer de ellas oportunamente a efecto de facilitar la programación de la reforma agraria y conciliar así los intereses de la comunidad campesina, de la región y del país; facilitar la racionalización de la producción; la organización de los campesinos; el dimensionamiento y diseño de las nuevas unidades de producción; y la integración regional de la agricultura.

84. La experiencia demuestra que entre el momento de la formalización de la adquisición de las tierras y su adjudicación o asignación, transcurre un periodo que es necesario racionalizar administrativamente. Así se ha reconocido en forma explícita en varias legislaciones de reforma agraria de América Latina. Algunos participantes manifestaron que la fórmula más adecuada para la etapa de transición es la administración directa por el Estado, con un máximo de participación campesina, siempre y cuando este procedimiento no genere derechos ni expectativas que distorsionen posteriormente los objetivos y fueren a los organismos ejecutivos a realizar adjudicaciones defectuosas.

85. Entre las características que deben ser consideradas para el diseño de las nuevas unidades de producción, se pueden señalar: el redimensionamiento de las unidades de producción expropiadas en función de la calidad y cantidad de los recursos; el potencial económico; las técnicas agrícolas y administrativas; las características socio-culturales; el grado de información de los campesinos, considerando todo ello desde una perspectiva nacional o por lo menos regional a tal punto que permita que las metas de distribución, niveles de ingreso y de participación en los procesos productivos y políticos, sean

compatibles con los intereses y aspiraciones de toda la comunidad campesina y la sociedad en su conjunto.

86. El cambio en la estructura de la tenencia de la tierra no es suficiente por sí mismo para modificar la práctica social. Muchas de las características socioculturales negativas, fruto de la estructura económico-social que la reforma agraria pretende cambiar, permanecerán por mucho tiempo y, lo que es peor, podrían generar la aparición de una nueva clase dominadora, por lo que es imprescindible que la administración de la reforma agraria incluya, entre sus funciones fundamentales la promoción humana, entendida ésta como acciones de concientización y organización campesina auténtica y libre, tendiente a viabilizar la participación de los campesinos en las decisiones que afectan a la vida económica y política de la nación; significa que la administración deberá desbordar los marcos tradicionales de trabajo en cuanto a métodos, investigaciones, disposiciones, actitudes, etcétera.

87. Si bien la promoción humana es imprescindible para alcanzar los objetivos implícitos de la reforma agraria, no es menos importante la promoción de la producción, entendiéndose como tal la racionalización del uso de los recursos naturales y del potencial del trabajo. Para el logro de los objetivos relativos a la producción es necesario adecuar, reestructurar o crear servicios en función de los objetivos de cambio tales como la investigación agrícola, la comercialización de productos e insumos y el crédito.

88. Por lo general, los servicios agrícolas auxiliares de la región se han inspirado en los criterios y metodologías imperantes en países desarrollados, y pretenden superar las deficiencias de capacidad técnica individual y consideran al hombre solamente como productor. es decir, sitúan las causas del subdesarrollo de la agricultura en la baja eficiencia individual de los productores, cuando la realidad es que ellas son principalmente de carácter social. En consecuencia, América Latina debe crear sus propios métodos de capacitación técnica, tomando en consideración sus características humanas, sociales y sus recursos económicos.

89. Si admitimos que las estructuras y sistemas de la administración pública del sector han sido determinadas —en mayor o menor grado— por la estructura económica prevaleciente, es evidente que sus rasgos fundamentales responden a los intereses de la sociedad objeto de cambio; organización, hábitos de trabajo, términos de relación con los campesinos, actitudes de la administración (tanto en términos personales como institucionales), etcétera, todos los cuales poco o nada tienen que ver con la nueva estructura objeto de la reforma.

90. Esto significa que es imprescindible la reestructuración de la administración, en concordancia con la profundidad de los cambios en la nueva estructura económica y social que se pretende establecer, a tal punto que deberá alcanzarse un desplazamiento de la autoridad hacia los campesinos, quienes la ejercerán en conjunción con el Estado.

91. El Seminario destacó que la reforma de la administración deberá conducir a la eliminación del ausentismo de los funcionarios respecto de la sociedad campesina, que debe entenderse no sólo en términos físicos sino también y principalmente en la falta de comunidad de valores e intereses, originada por la divergencia socio-cultural, fruto de la extracción urbana y posición de la mayoría de los funcionarios de la administración.

VIII. PAPEL DE LOS CAMPESINOS EN LA EJECUCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA

92. El Seminario prestó la mayor atención al examen de diversos aspectos referentes a la participación consciente y organizada de la población en los procesos de cambio social y, en particular, a la participación campesina en la reforma agraria. Se estuvo de acuerdo en que ésta es vital para dicho proceso y varía en función de los alcances de la reforma, los que a su vez son diferentes según los marcos de estrategia social con base en la cual se la concibe. En razón de esto, se reconoció la importancia de la función incentivadora del Estado en la creación de organizaciones campesinas libremente constituidas, a través de las cuales, como grupos de presión, los campesinos participen activa y plenamente en el proceso de reforma agraria en todas sus fases.

93. A este respecto se tomó nota de la formación de asociaciones de campesinos y de trabajadores agrícolas, organizadas en federaciones, algunas de las cuales cumplen una función esencialmente política y de animación, mientras que otras están concentradas en el afianzamiento de conquistas tales como el establecimiento de formas asociativas de tenencia y producción. En algunos países se han creado además, recientemente, organizaciones de apoyo al desarrollo de las comunidades rurales y se empeñan en procurar que el campesino adquiera conciencia acerca de las responsabilidades que le incumben en una nueva sociedad al mismo tiempo que orientan labores tales como la construcción de obras de infraestructura y el establecimiento y desarrollo de servicios administrados por ellos.

94. Se destacó que las organizaciones campesinas deben estar integradas por campesinos auténticos, no ser organizadas desde arriba en aplicación de criterios paternalistas o tecnoburocráticos y que deben gozar de absoluta libertad para la elección de sus propios directivos y para expresar sus opiniones públicamente. Se tomó nota, sin embargo, de que en algunos países las organizaciones campesinas son establecidas por apoyo y orientación gubernamentales y que en otros, ellas son sujeto de manipulación por las autoridades para preservar las estructuras de poder existentes.

95. El Seminario expresó que debe distinguirse muy claramente entre participación y representación campesina en el proceso de cambios y de la reforma agraria en particular. La mera representación puede derivar en halago a los líderes campesinos y su consiguiente neutralización. La búsqueda de mecanismos institucionales que garanticen la auténtica y efectiva participación es un reto a la imaginación creadora que compromete por igual a los científicos sociales y al propio campesinado.

96. Hubo acuerdo unánime del Seminario en el sentido de que en próximas reuniones internacionales sobre reforma agraria, se adopte como norma la concurrencia a ellas, por lo menos, de un dirigente campesino por cada país.

97. Dado el interés que ambos suscitaron, los participantes al Seminario acordaron que se les distribuyera por escrito el texto de las intervenciones hechas por los señores Almino Affonso, Consultor de la FAO, y Jair Londoño, líder campesino colombiano.

IX. EDUCACIÓN, CAPACITACIÓN Y COMUNICACIÓN EN PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN

98. Por insuficiencia absoluta de tiempo y no obstante las largas jornadas de trabajo que realizó, el Seminario no tuvo oportunidad de ocuparse en detalle de los temas de este punto del Programa, sobre los cuales, sin embargo, se hicieron continuas observaciones aisladas a lo largo de las deliberaciones reseñadas en los apartes anteriores del presente Informe y se presentaron ponencias escritas por parte de algunos países y de la FAO.

X. OTROS ASUNTOS

99. Los participantes de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y El Salvador, al Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización, con base en el Acuerdo núm. 7 de la Sexta Reunión de Ejecutivos de Reforma Agraria del Istmo Centroamericano, reiteraron por intermedio del Seminario al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, su solicitud para que estos organismos destinen los recursos necesarios para el establecimiento de un grupo de expertos en diferentes especialidades relacionadas con la reforma agraria que preste asistencia técnica a los organismos de reforma agraria de los países centroamericanos y Panamá a través del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano.

100. El Seminario expresó su complacencia por la aprobación de que fue objeto el Informe del Comité Especial de Reforma Agraria de la FAO mediante Resolución del 16º Periodo de Sesiones de la Conferencia de ese Organismo celebrada en Roma del 6 al 25 de noviembre de 1971, en razón de su valor intrínseco que recoge, por otra parte, la contribución de América Latina a la comunidad mundial en esta materia. Asimismo acordó instar al Director General de la FAO a dar oportuno cumplimiento a las recomendaciones de la mencionada Resolución.

101. En atención a la importancia de este tipo de certámenes para el intercambio de experiencias y la armonización de criterios y estrategias, el Seminario recomendó a la FAO la celebración de reuniones análogas en la región latinoamericana con periodicidad regular, posiblemente cada dos o tres años.

102. Hubo expresión unánime de aprecio por parte de todos los participantes nacionales al Seminario con respecto a la excelente colaboración de las autoridades peruanas a la realización del Seminario y la cordial hospitalidad de que cada uno de ellos fue objeto. Igualmente el Seminario registró su agradecimiento a la FAO, a los directivos del Seminario, a los Consultores y a todo el personal que en él participó: intérpretes, secretarías, impresores, etcétera.

103. En su Sesión de Clausura, el 5 de diciembre de 1971, el informe anterior fue aprobado por unanimidad, con la reserva del participante de Argentina. Se pidió al Director General de la FAO que lo incluya en la documentación que someterá a la consideración de la XII Conferencia Regional de la FAO para América Latina a celebrarse en 1972.

Lista de delegados, observadores
y funcionarios de la FAO

I. PARTICIPANTES

ARGENTINA

Miguel IGLESIAS

Coordinador Técnico Instituto Nacional de Colonización y Régimen de la Tierra, Ministerio de Agricultura y Ganadería. Buenos Aires.

BARBADOS

W. de COURCEY JEFFERS

Director of Agricultural Research, Ministry of Agriculture. Bridgetown.

BOLIVIA

Abel CORONEL CARVALLO

Director General, Ministerio de Agricultura. La Paz.

Guillermo CRESPO PALZA

Jefe del Departamento de Planificación, Instituto Nacional de Colonización, La Paz.

Adolfo GALLEGUILLLOS FAJARDO

Sociólogo de Programas de Colonización, Instituto Nacional de Colonización, La Paz.

BRASIL

Helio PALMA DE ARRUDA

Director de Colonización y Reforma Agraria, Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), Ministerio de Agricultura. Río de Janeiro.

Raúl ANNES DE PRIMIO

Director, Departamento de Desarrollo Rural, Instituto de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). Brasilia, D. F.

Vania PORTO TAVARES

Directora de Investigación en Colonización, IPEA, Ministerio de Planeamiento. Río de Janeiro.

COLOMBIA

Jorge LOZANO FIGUEROA

Subgerente de Desarrollo Agrícola, INCORA. Bogotá.

Roberto RAMÍREZ G.

Jefe, División de Adjudicaciones, INCORA, Bogotá.

Rafael SÁNCHEZ FORERO

Jefe, División de Asentamientos Campesinos, INCORA. Bogotá.

Jair LONDOÑO J.

Miembro de la Junta Directiva, Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. Bogotá.

COSTA RICA

Manuel MONTERO

Vicepresidente, Junta Directiva del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO). San José.

CUBA

Pelegrín TORRAS DE LA LUZ

Director de Organismos Económicos Internacionales de la Comisión Nacional de Colaboración Económica y Científico-Técnica. La Habana.

Miguel COSSÍO WOODWARD

Director Agropecuario de la Junta Central de Planificación. La Habana.

Luis SABLON PÉREZ

Presidente de la Delegación Provincial de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños en Oriente. Santiago de Cuba.

CHILE

Eduardo MONTENEGRO

Subsecretario de Agricultura, Ministerio de Agricultura. Santiago.

David BAYTELAN

Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Reforma Agraria (CORA). Santiago.

ECUADOR

Heine GUERRERO MÁRQUEZ

Director de Reforma Agraria, Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). Quito.

Fausto JORDÁN BUCHELI

Director, Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA). Quito.

EL SALVADOR

Salvador NAVAS MARTÍNEZ

Subdirector de Economía Agrícola y Planificación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San Salvador.

Francisco BERTRAND GALINDO

Asesor del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, San Salvador.

Juan Eduardo MARTÍNEZ

Asesor Jurídico, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San Salvador.

Julio Francisco MELARA JULE

Gerente General, Administración de Bienestar Campesino, San Salvador.

HONDURAS

Horacio MOYA POSAS

Director, Instituto Nacional Agrario (INA). Tegucigalpa.

Juan de Dios REYES CRUZ

Jefe, Departamento de Servicios Técnicos, Instituto Nacional Agrario (INA). Tegucigalpa.

Manuel E. ALVARADO CASCO

Jefe, Departamento Jurídico, Instituto Nacional Agrario (INA). Tegucigalpa.

José Ayax ZÚÑIGA TELLERÍA

Oficial Mayor, Ministerio de Recursos Naturales. Tegucigalpa.

JAMAICA

Aubrey Philip LA FAYETTE

Acting Commissioner of Lands, Ministry of Rural Land Development. Kingston.

MÉXICO

Raúl LEMUS GARCÍA

Director del Seminario de Derecho Agrario, Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F.

Jorge MARTÍNEZ RÍOS

Investigador Titular, Universidad Autónoma de México. México, D. F.

Helio GARCÍA ALFARO

Director, Organización Ejidal, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. México, D. F.

NICARAGUA

Juan F. RODRÍGUEZ RIVERA

Jefe, Departamento de Programación y Estudios, Instituto Agrario de Nicaragua (INA). Managua.

PANAMA

Robledo LANDERO PÉREZ

José de los Santos ZAMORA

Director General de la Reforma Agraria, Comisión de Reforma Agraria, Panamá. Secretario de Actas, Federación de Asentamientos Campesinos de la Provincia de Panamá. Panamá.

PARAGUAY

Juan Federico GODOY Y FIGUEREDO

Coordinador Operativo, Consejo Nacional de Progreso Social, Secretaría Técnica de Planificación. Asunción.

PERÚ

Enrique VALDEZ ANGULO
General de Brigada (E.P.)
Eduardo MORÁN BACIGALUPO

Guillermo FIGALLO ADRIANZEN
Carlos DELGADO OLIVERA

Benjamín SAMANEZ CONCHA

Dante CASTRO MORENO

Pedro ALIBERT DEL BUSTO

Roberto CARRANZA GUEVARA
Hernán BASULTO DELGADO

Mario VÁSQUEZ VARELA

LORENZO TOLENTINO TAPIA

Luis BORTESI LONGHI

Gerardo CÁRDENAS FALCÓN

Ministro de Agricultura y Presidente de la Delegación. Lima.

Director Superior del Ministerio de Agricultura. Lima

Presidente del Tribunal Agrario. Lima.

Director Superior, Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). Lima.

Director General de Reforma Agraria. Lima.

Director General del Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), Ministerio de Agricultura. Lima.

Asesor del Ministro de Agricultura (COAMA). Lima.

Director, Zona Agraria II. Lambayeque.

Director General, Oficina Nacional de Cooperativas (ONDECOOP). Lima.

Director de Comunidades de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Lima.

Director de Asesoría Jurídica de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Ministerio de Agricultura. Lima.

Director de Planeamiento de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Ministerio de Agricultura. Lima.

Asesor Técnico del Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA). Lima.

Fortunato LEÓN SÁNCHEZ

Presidente del Consejo de Administración de la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS) Atusparia. Utcuyacu via Huaraz.

Raimundo JUICA CAMPOSANO

Presidente del Consejo de Administración de la Sociedad Agrícola de Interés Social (SAIS). Cahuide. Huancayo.

Valentín LARA TORIBIO

Presidente del Consejo de Administración de la Cooperativa Antapampa. Cuzco.

REPÚBLICA DOMINICANA

Santiago CRUZ LÓPEZ

Subdirector Administrativo, Instituto Agrario Dominicano. Santo Domingo.
Asesor Técnico, Oficina de Desarrollo de la Comunidad. Santo Domingo.

Frank RODRÍGUEZ

SURINAM

Jan VAN STRIEN

Veterinary Service, Ministry of Agriculture. Aruba.

TRINIDAD-TOBAGO

Robert MOOSAI MAHARAJ

Deputy Project Director, Ministry of Agriculture, Land and Fisheries. Port-of-Spain.

URUGUAY

Walter ARIAS

Jefe del Programa de Economía y Extensión, Ministerio de Ganadería y Agricultura. Montevideo.

VENEZUELA

Víctor GIMÉNEZ LANDÍNEZ

Asesor, Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas.

Francisco PARRA

Jefe, Sección Centros Agrarios y Asentamientos, Departamento de Promoción, Capacitación y Organización Campesinas, Instituto Agrario Nacional. Caracas.

Francisco Alfredo VAN KESJEREN

Ingeniero Industrial, Instituto Agrario Nacional. Caracas.

Eleazar REYNA AROCHA

Analista de Planificación, CIARA. Caracas.

II. OBSERVADORES DE PAÍSES ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

James SCHWINDEN	Experto en Reforma Agraria, Departamento de Agricultura, Embajada de Estados Unidos de América en Colombia. Bogotá.
Albert W. WHITING	Segundo Secretario, Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en el Perú. Lima.
Curry C. BROOKSHIER	Oficial de Agricultura y Alimentación, AID, Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en el Perú. Lima.

III. OBSERVADORES EN REPRESENTACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Naciones Unidas Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Anthony BALINSKY	Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú. Lima.
Pierre BERNHEIM	Asesor Agrícola Principal/Representante de FAO en el Perú, Lima.

OIT Organización Internacional del Trabajo

Pieter VAN GINNEKEN	Experto en Empleo Rural, OIT. Lima.
Pierre LOBSTEIN	Experto en Empleo Rural, OIT. Lima.
Norbert WOLTERS	Experto en Empleo y Tecnología Rural, OIT. Lima.

BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

José A. GUERRA	Economista Principal, Departamento América del Sur, BIRF. Washington, D.C.
----------------	--

ILPES Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

Hugo TRIVELLI	Consultor General, ILPES. Santiago, Chile.
---------------	--

UNRISD United Nations Research Institute for Social Development

Andrew PEARSE	Gerente del Proyecto.
---------------	-----------------------

PREALC Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe

Sergio MATURANA	Experto Agrícola. Santiago, Chile.
Michel BOUVIER	Experto Agrícola. Santiago, Chile.

OEA Organización de Estados Americanos

Gabriel OSTINA RESTREPO Director de la Oficina de la OEA. Lima, Perú.

ILCA Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas

Enrique BLAIR Director, Programa Interamericano de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. San José, Costa Rica.

Luis Ramiro BELTRÁN Director del IICA-CIRA. Bogotá, Colombia.
Joaquín LEIVA FONSECA Especialista en Reforma Agraria, Dirección Regional del IICA para la Zona Andina. Lima, Perú.

Carlos J. MOLESTINA ESCUDERO Director de Relaciones Oficiales del IICA. San José, Costa Rica.

Joao BOSCO G. PINTO Sociólogo-Rural. IICA-CIRA. Bogotá, Colombia.

Leopoldo SANDOVAL Especialista en Reforma Agraria, Dirección Regional del IICA para la Zona Norte. Guatemala.

Fernando SUÁREZ DE CASTRO Director Regional del IICA para la Zona Andina. Lima, Perú.

J. Jorge MÁRQUEZ VAZ Economista Agrícola, Oficina del IICA. Santiago, Chile.

BID Banco Interamericano de Desarrollo

Renato RODRÍGUEZ Ingeniero Residente, BID. Lima.
José BUSTINZA Ingeniero Agrónomo, Asesor, BID. Lima.

SIECA Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana

Manuel MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ Subjefe de la Sección de Asuntos Agropecuarios y Coordinador del Grupo de Estudios de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural. Guatemala.

**IV. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)**

Funcionarios

Pedro MORAL LÉPEZ Representante Regional Adjunto para América Latina. Santiago, Chile.

Antonio J. POSADA Jefe del Servicio de Reforma Agraria y Sociología Rural. Roma, Italia.

Pierre BERNHEIM Asesor Agrícola Principal/Representante de FAO en el Perú. Lima, Perú.

Ernest FEDER	Jefe del Proyecto Regional FAO/PNUD de Reforma Agraria y Colonización, Santiago, Chile.
Arthur DOMIKE	Coordinador, Programa Cooperativo FAO/2 4. Washington, D. C. Estados Unidos de Norteamérica.
Luis FLORES QUIROZ	Oficial del Proyecto Regional FAO/PNUD de Reforma Agraria y Colonización, Bogotá, Colombia.
Odilo FRIEDRICH	Experto del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, ICIRA. Santiago, Chile.
César A. FUENTES	Oficial de Tenencia de la Tierra del Grupo Asesor de la FAO para la Integración Centroamericana (GAFICA). Guatemala, Guatemala.
Carlos MONTAÑÉS	Oficial Regional de Reforma Agraria y Colonización, Santiago, Chile.
Linda NELSON	Oficial Regional de Economía del Hogar. Santiago, Chile.
Rodrigo SANTA CRUZ	Oficial del Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización FAO/PNUD. Santiago, Chile.
Santiago VARAS	Oficial del Proyecto Regional de Reforma Agraria y Colonización FAO/PNUD. Bogotá, Colombia.

Consultores especiales

Almino AFFONSO	Experto de OIT adscrito a ICIRA. Santiago, Chile.
Rafael BARAONA	Santiago, Chile.
Antonio GARCÍA	Bogotá, Colombia.
Erich JACOBY	Estocolmo, Suecia.

Personal administrativo

Adriana AGUILERA DE BARELLA	Santiago, Chile.
Elsie ALVARADO	Santiago, Chile.
Luis BUSTOS	Santiago, Chile.
Cecilia GÓMEZ	Santiago, Chile.

ANEXO B

Documentos presentados al Seminario de Reforma Agraria y Colonización

Las siguientes ponencias fueron presentadas al Seminario tanto por Consultores de la FAO como por los participantes nacionales.¹

A. Ponencias nacionales:

ARGENTINA

Ponencia sobre Desarrollo Agropecuario Argentino.

BOLIVIA

1. La colonización en Bolivia.
2. Información sobre una experiencia en Bolivia sobre colonización.
3. Las organizaciones campesinas en la reforma agraria boliviana.

BRASIL

Colonização no Brasil (impreso).

COLOMBIA

1. Evaluación del programa de créditos supervisados en Colombia.
2. Carta Campesina —núm. 9, octubre, 1971.
3. La empresa comunitaria —nueva estrategia para el desarrollo.
4. Aspectos jurídicos de la empresa comunitaria.

COSTA RICA

Ponencias y observaciones verbales en el desarrollo de temas.

CUBA

1. Una evaluación de la reforma agraria en Cuba.
2. Aspectos administrativos de la adquisición y adjudicación de tierras.
3. Capacitación agropecuaria a Cuba.

¹ Estos documentos son objeto de una publicación independiente.

4. La planificación de la infraestructura.
5. La reforma agraria y la planificación.
6. La movilización, organización y participación de los campesinos (texto impreso).
7. Transformación agropecuaria de un territorio (texto impreso).
8. Aspectos sociológicos de la reforma agraria en Cuba.

CHILE

1. Aspectos legales y administrativos.
2. Planificación y reforma agraria.

ECUADOR

Reforma agraria y organización de cooperación campesina.

HONDURAS

La reforma agraria en Honduras y sus características.

JAMAICA

Land Tenure in Jamaica.

MÉXICO

1. Las perspectivas de la reforma agraria mexicana frente al proceso de marginalización.
2. Informe sobre la reforma agraria mexicana y el marco institucional.

PERÚ

1. La nueva estructura agraria.
2. Marco institucional:
Aspectos legales.
Aspectos administrativos.
3. Movilización y participación campesina.

REPÚBLICA DOMINICANA

Los problemas de transición en los asentamientos de la República Dominicana.

URUGUAY

Mecanismo adoptado por el Uruguay para impulsar el desarrollo agrícola y social.

B. Ponencias de consultores de FAO:

- Rural Development Strategy and Agrarian Reform.
- Evaluation and Research in relation to Land Reform and Colonization Programmes and Projects.
- Notas sobre la movilización de recursos para programas de reforma
- Papel de los campesinos en la ejecución de la reforma agraria.
- Home Economics in Agrarian Reform.
- La nueva estructura de tenencia y de Producción.
- Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria.
- Algunos comentarios sobre obstáculos legales a la eficaz ejecución de la reforma agraria.
- Esquema de algunos aspectos administrativos de la reforma agraria.

LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL Y LA REFORMA AGRARIA

SOLON BARRACLOUGH, Director del Proyecto,
Instituto de Capacitación e Investigación en
Reforma Agraria (ICIRA), Santiago, Chile.*

INTRODUCCIÓN

LA reforma agraria es, necesariamente, sólo parte de un proceso de cambio histórico. No puede ocurrir aislada del resto de la sociedad. Ni siquiera los límites ni los componentes del proceso comúnmente llamado reforma agraria pueden definirse claramente; ambos difieren de una experiencia a la otra de acuerdo con las predilecciones del analista y de los conceptos que usa.

En consecuencia, cualquiera tentativa de comparar reformas agrarias sólo en base a características internas particulares, tales como su administración, o si la tierra es asignada individual o cooperativamente o qué compensación se paga a los terratenientes omite considerar los principales temas, problemas que deberían enfrentarse cuando uno distingue un tipo de reforma de otro. Este método morfológico está más de acuerdo con las ciencias biológicas que con las sociales. Un científico competente es capaz de reconstruir un esqueleto humano con precisión razonable partiendo desde unos cuantos fragmentos óseos, pero el contenido esencial de un movimiento social o de un cambio en las relaciones políticas y sociales no puede deducirse tan fácilmente partiendo de unos pocos trozos de información acerca de eventos aislados. Es como tratar de inferir la dirección en que viaja un barco mediante el estudio de su arquitectura.

En realidad, lo que hace diferente una reforma agraria de otra en su significado para el desarrollo es mucho más el contexto general en que tiene lugar que su taxonomía. El significado de las reformas agrarias en China, México, la URSS, Bolivia, Italia, Japón, Venezuela, Cuba o Perú para el desarrollo de cada uno de esos países no puede deducirse por la forma en que la tierra fue inicialmente redistribuida, por ejemplo, sino sólo con un análisis del conjunto de estrategias de desarrollo que cada uno de estos países siguió y de las cuales la reforma agraria era sólo una parte.

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de la FAO.

Deberíamos, por lo tanto, analizar siempre las reformas agrarias dentro del contexto de estrategias de desarrollo más amplias. Primeramente discutiré algunas de las limitaciones económicas que condicionan las estrategias y que podrían adoptarse en diferentes países. Luego examinaré con más detalle algunas de las experiencias recientes en América Latina con estrategias alternativas de reforma y desarrollo rural.

I. Algunas exigencias de las estrategias de desarrollo rural

Según el diccionario Webster, la estrategia es “el arte de emplear las fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares de una nación o grupo de naciones para procurar darse el máximo apoyo para políticas adoptadas en tiempo de paz o de guerra”. En términos corrientes, una estrategia de desarrollo implica un plan político vasto y consciente. En gran parte de la literatura acerca de la economía del desarrollo, sin embargo, el carácter esencialmente político de la “estrategia” parece estar olvidado. Generalmente se pone énfasis sobre unas cuantas variables “económicas” tales como “inversión” o “precios”, suponiendo que todo otro factor se mantiene constante. Evidentemente esto nunca sucede y, en todo caso, los agregados e índices contables utilizados poseen solo una vaga relación con el “mundo real”. Además, a menos que se descifre el esbozo de una secuencia de acciones con alguna indicación de quién hace qué y quién obtiene qué, resulta apenas realista hablar de “estrategia”; en lugar de ello, uno simplemente está describiendo un aspecto de un proceso de desarrollo.

Si una estrategia de desarrollo rural se entiende como un plan para saber cómo llegar hasta donde uno desea llegar partiendo desde donde uno se encuentra o meramente como una racionalización de cómo uno llegó hasta donde se encuentra desde donde uno se encontraba, los elementos que deben considerarse son los mismos. El punto de partida, el camino recorrido y el punto de destino deben tomarse en cuenta así como los papeles de los diversos grupos sociales involucrados en el proceso de desarrollo. La esencia de cualquiera “estrategia” de desarrollo es un programa de política general.

La convención aceptada entre promotores del desarrollo es considerar la nación-Estado como su unidad principal de planificación. Esto tiene muchos defectos, pero las alternativas no parecen ser mejores. C. Wright Mills justificó su opción del Estado como su unidad primaria de análisis de esta manera:

Eligiendo la estructura social nacional como nuestra unidad genérica de trabajo (uno adopta), un nivel adecuado de generalidad: uno que nos permite evitar abandonar nuestros problemas y, todavía, incluir las fuerzas estructurales obviamente involucradas en muchos detalles e inquietudes de la conducta humana hoy en día.¹

No obstante, existen dos objeciones para valerse de la nación-Estado como la unidad básica para la planificación del desarrollo. La primera, aunque la menos convincente de ellas, es que el Estado puede no corresponder a una sociedad nacional en absoluto. Puede que meramente desempeñe servicios limitados para una colección de sociedades locales esencialmente autónomas bajo su tutela general. Según este raciocinio, la sociedad local o región debería ser el primer objeto de la estrategia de desarrollo, ya que las decisiones cruciales que ahora podrían afectar directamente a la población rural deben tomarse al nivel local. Sin embargo, ignora el hecho que el Estado, en América Latina, sí representa una estructura muy real de poder dentro de la cual debe funcionar la sociedad local. La nación-Estado ejerce un monopolio teórico de fuerza legitimizada en su territorio. Establece los límites para iniciativas locales de toda índole. Será irrealista pensar en planes significativos de desarrollo local que no son consistentes con una estrategia nacional más amplia.

La segunda objeción es, sin embargo, más seria. La soberanía de la nación-Estado misma se compromete seriamente cuando se trata de importantes decisiones que afectan la estructura social y económica nacional. Las naciones-Estados latinoamericanas son parte integral de una estructura política y económica internacional cuyo centro de gravedad ha sido Estados Unidos de Norteamérica. Louis Halle arguye que la nación-Estado, en la forma en que ha evolucionado durante los últimos dos siglos, es un anacronismo.² La concentración internacional del poder político y económico ha proseguido hasta tal punto que cuando llega el momento de tomar decisiones que realmente cuentan para el desarrollo nacional, las naciones "independientes", pero subdesarrolladas, frecuentemente encuentran circunscritas sus áreas de decisión. Su "poder soberano" es, en ciertos respectos, un formulismo. Si sus estrategias de desarrollo involucran cambios de propiedad, por ejemplo, resultan en realidad, revolucionarios. Al punto en que los países latinoamericanos se encuentran incorporados

¹ C. W. Mills, *The Sociological Imagination*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 134-135.

² Louis Halle, *The Society of Man*, Harper y Rowe, Nueva York, 1965.

en una estructura de poder político y económico más amplia, puede resultar difícil efectuar ciertos tipos de cambios a nivel puramente nacional.³ No se trata ya sólo de un problema de política internacional. Los enormes conglomerados económicos internacionales están a menudo tan ligados a intereses económicos locales que tienen un tremendo poder para resistir a los cambios.

A pesar de esta inadecuación conceptual, continuaré tratando acerca de estrategias nacionales de desarrollo a falta de una mejor alternativa. El nacionalismo aún continúa siendo una de las fuerzas políticas más dinámicas en América Latina. El "Estado", en teoría si no siempre de hecho, puede escoger cualesquiera política de desarrollo que desee. Una unión política y un mercado común latinoamericanos efectivos pueden cambiar esto en el futuro, del mismo modo que podría hacerlo una mayor integración económica y política de la región con los Estados Unidos de Norteamérica. Un cambio mucho más importante sería que los miembros de las Naciones Unidas otorgaran a este organismo un mayor poder verdadero, transformándolo en un sistema político de alcance verdaderamente mundial que pudiese dirigir el desarrollo y utilizar la vasta capacidad económica de los países industrializados para este propósito.⁴ Ninguno de estos eventos parece factible dentro del futuro inmediato.

Las metas de la estrategia de desarrollo rural en América Latina no están sujetas a una definición precisa. Esto sucede porque dentro de cada país latinoamericano existen conflictos profundos de interés concernientes a lo que debieran constituir. Sin embargo, parece haber consenso general en cuanto a que un objetivo principal debiera ser aquel de una producción agrícola y una productividad *per capita* en continuo aumento, acompañadas de niveles de vida e ingresos mejorados de la masa de la población rural. Una segunda meta generalmente aceptada por los intelectuales latinoamericanos es la mayor "justicia social", o el estrechamiento de la brecha existente entre los ingresos y las oportunidades de los campesinos y asalariados, por un lado, y los de la población rural acomodada y la población urbana empleada, por el otro. Una tercera meta frecuentemente mencionada en América Latina es aquella de la participación democrática de los campesinos y otros grupos importantes de *status* inferior, en las decisiones que afectan sus vidas. Para nuestros propósitos, podemos

³ Si esto parece exagerado, reflexionemos sobre la historia contemporánea de Guatemala, la República Dominicana, Cuba y Bolivia, por ejemplo.

⁴ Esta visión optimista supone unas Naciones Unidas verdaderamente democráticas dedicadas a los ideales de la Carta de las Naciones Unidas. En este respecto, la historia pasada y presente de las organizaciones internacionales no siempre resulta alentadora.

suponer que una amplia meta fundamental del desarrollo rural en América Latina es obtener niveles de ingreso y productividad comparables a aquellos de los países industrializados del presente. Sin embargo, el contenido político de las estrategias específicas de desarrollo dependerá, en gran medida, del punto hasta el cual las metas de "justicia social" y participación del campesino son consideradas asimismo como objetivos prioritarios.

Las estrategias de desarrollo rural deben adaptarse a las condiciones iniciales en cada país en desarrollo.⁵ Éstas no pueden describirse por simples índices de productividad, niveles de ingreso, logros educacionales o, incluso, estructuras económicas, sociales o políticas. Un plan de política general de cambio social debe tomar en cuenta la dinámica de la sociedad entera. Nosotros los economistas rara vez nos encontramos ya sea equipados o inclinados para analizar algo más que la mínima parte de los cambios que involucra el desarrollo. Por esta razón la mayor parte de lo que pasa por "planificación del desarrollo" en nuestra literatura económica tiene un contenido real muy pequeño relacionado ya sea con el desarrollo o la estrategia.

No obstante, condiciones iniciales tales como niveles de ingreso, estructura económica y urbanización imponen ciertas limitaciones económicas globales dentro de las cuales debe operar cualquiera estrategia de desarrollo rural exitosa. Estas limitaciones varían mucho de país a país. Las posibilidades de modernización rural son obviamente diferentes en un país pobre y mayormente agrícola con un servicio público débil, un campesinado en su mayor parte analfabeto y unos cuantos profesionales capacitados, de aquellas que reinan en un país ricamente industrializado, como los Estados Unidos y Francia en que aún subsisten áreas de pobreza rural y agricultura retrasada. La mayor parte de América Latina se encuentra entre estos dos extremos. Haití y Bolivia son estados agrarios relativamente pobres, mientras que Argentina posee algunas de las características de una rica nación urbana con serios problemas de desarrollo rural. Quizás Puerto Rico, estrechamente integrado con los Estados Unidos, constituye un ejemplo mejor aún de problemas de desarrollo rural de un área pobre de un país rico. Tomando como índices principales el nivel promedio de ingreso *per capita* y el porcentaje de población que depende de la agricultura, Venezuela, Uruguay, Chile, México y

⁵ Gran parte del comentario que sigue está basado en la participación del autor en el Panel sobre Desarrollo Rural en Áreas de Pequeña Explotación Agrícola, organizado por la FAO y celebrado en Roma, en mayo de 1967. El autor está particularmente agradecido al profesor Dennis Bergman por sugerir este esquema de presentar estrategias alternativas de desarrollo rural.

CLASIFICACIÓN DE PAÍSES LATINOAMERICANOS SEGÚN SU ESTRUCTURA AGRARIA
Y LA IMPORTANCIA DE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMÍA

<i>Importancia de la agricultura</i>			
Estructura del sector agrario	Producción ^a Más del 25% Empleo ^b Mas del 55%	Producción ^a 20-25% Empleo ^b 40-55%	Producción ^a Menos del 20% Empleo ^b Menos del 40%
Estructura agraria tradicional dominante	Haití	(46.3/77.4)	
	Rep. Dominicana	(21.7 ^c /69.7)	
	Guatemala	(30.0/64.7)	
	Nicaragua	(30.2/59.7)	
	El Salvador	(29.8/60.3)	
	Ecuador	(33.9/55.6)	
Estructura agraria transicional, con dominio de la tradicional	Paraguay	(33.5/52.2)	Perú (20.0/49.7)
	Bolivia	(26.3/63.3)	Colombia (32.0 ^c /53.9)
			Brasil (21.4/51.6)
			Panamá (20.2/46.2)
			Costa Rica (23.6/47.5)
Estructura agraria mixta (dual, con dominio de la comercial			México (16.9 ^c /54.2)
			Chile (10.1/27.6)
			Venezuela (7.2/32.1)
			Argentina (16.7/19.2)
			Uruguay (14.0/21.7)
		Cuba (15.2/38.0) ^d	

^a Razón entre el producto agrícola y el producto nacional bruto, promedio 1965-7. Fuente: Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) (excepto Cuba).

^b Razón entre la fuerza de trabajo agrícola y el total de la fuerza de trabajo, en su mayoría a comienzos de la década del 60. Fuentes: Comisión Económica para América Latina (excepto Cuba); Anuario de FAO de Producción (1958) para Haití, Bolivia, Uruguay y República Dominicana.

^c Países en los que una característica no es consistente con su clasificación en la categoría "Importancia de la Agricultura".

^d Fuente para Cuba: Estudio Económico de América Latina, 1963 (CÉPAL, Nueva York, 1965), p. 277 (producción) (el total excluye servicios no productivos, de manera que la razón entre la producción agrícola y la producción total es mayor en comparación con los demás países); Sergio Aranda, La Revolución Agraria en Cuba (Mexico, 1968), p. 11 (empleo).

FUENTE: Arthur Domike y Victor Tokman, "The Role of Agricultural Taxation in Financing Agricultural Development in Latin America", en *Financing Development in Latin America*, editado por Keith Griffin, Macmillan, St. Martin's: Press, 1971.

Cuba se encuentran relativamente más industrializados y urbanizados que Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, Paraguay y la mayor parte de América Central.⁶

Esta cruda tipología de los países latinoamericanos, basada en sus estructuras económica y de población, no nos dice casi nada acerca de cómo deberían ser sus estrategias para el desarrollo, pero sí permite al estratega excluir de consideraciones serias estrategias casi a priori abogadas para ciertos países y que podrían resultar perfectamente factibles para otros. Ciertamente no estoy de acuerdo con ninguna de las rígidas teorías de “etapas de crecimiento” que suponen que los países menos desarrollados deben seguir fielmente las trayectorias de crecimiento ya trazadas por las naciones industriales modernas. Pero el trasladarse hasta donde uno desea desde el punto en que uno se encuentra implica un proceso continuo —una especie de sendero— y no una transformación instantánea y milagrosa. Dejar de lado difíciles realidades económicas puede, a veces, ser una buena política, pero jamás podrá ser una buena estrategia. Muchos planes de desarrollo son tan evasivos de los problemas reales como lo fue mi vecino rural de Nueva Hampshire quien, cuando un confundido turista de fin de semana se le acercó luego de pasar varias horas deambulando por caminos laterales sin señalización alguna le preguntó: “¿Cómo puedo regresar a Boston?”; hizo una pausa suficientemente prolongada en su trabajo de leñador para replicar: “No es posible llegar allí desde aquí, pero si usted llega a Portsmouth, sólo le queda seguir la ruta Uno Sur.”

En los párrafos siguientes trato de establecer algunas hipótesis acerca de algunos de los límites de las estrategias de desarrollo rural para países que se encuentran en las tres situaciones iniciales diferentes que se han mencionado anteriormente.

Para los países agrarios pobres, la estrategia de desarrollo rural debe tomar en consideración el hecho que pasarán, por lo menos, una o dos generaciones antes de que pueda realizarse cualquier progreso verdadero hacia la modernización de la agricultura y el mejoramiento del ingreso rural en vasta escala. Los problemas económicos más apremiantes son incrementar la producción de alimentos y movilizar el capital para la inversión. Como la mayor parte de la población es rural y una parte substancial del producto nacional bruto se origina

⁶ Domike y Tokman han realizado una clasificación similar usando como criterios la razón entre el producto agrícola y el producto nacional bruto y la proporción de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura en lugar del ingreso per capita y el porcentaje de la población rural. Sus resultados son similares a los míos y pueden resumirse en el siguiente cuadro:

en la agricultura, la industrialización rápida dependerá, en parte, en utilizar una mano de obra rural de bajo costo y en capturar parte de los excedentes agrícolas para propósitos inversionistas. En cierto sentido, la agricultura debe ser explotada.

Debido a que no hay producción industrial digna de mencionarse en estos países, no es posible ofrecer a los agricultores "paquetes" de insumos modernos producidos industrialmente, a menos que se ofrezca a un número muy limitado de productores. Por la misma razón, pocos incentivos adicionales para la producción agrícola pueden ofrecerse bajo la forma de productos para el consumidor. Debido a que el gobierno probablemente se encuentra organizado ineficazmente y con poco personal para llevar a cabo nuevas actividades, habrá pocas ocasiones de abarcar a la mayoría de los agricultores con asistencia crediticia y técnica para los años venideros. Tampoco se encontrará el gobierno generalmente en una posición de organizar rápidamente la administración de cooperativas o predios colectivos; el personal calificado requerido no existe ni tampoco la infraestructura. Mientras tanto, la población rural crece rápidamente (hay relativamente pocos empleos urbanos disponibles). Las tensiones sociales en el campo aumentarán a menos que se haga algo para dar a los campesinos por lo menos un mínimo de seguridad y un sentido de participación.

Tradicionalmente, en los países agrarios pobres de América Latina la estrategia de desarrollo rural, en la medida en que existía, era contar con los grandes terratenientes e inversionistas locales y foráneos para aumentar la producción de alimentos, movilizar el trabajo y acumular capital. Hemos visto que esto no ha dado resultados enteramente satisfactorios. No obstante, debe reconocerse de que en esta forma se ha verificado cierto crecimiento económico, lo que se manifiesta por el hecho de que prácticamente no hay países verdaderamente agrarios y que sólo la mitad de la población de la región y una parte considerablemente menor de su producción económica bruta es hoy agrícola.

Algunas de las líneas generales de una estrategia alternativa que podría seguirse se hacen ahora más claras. En esta etapa, los aumentos en la producción agrícola deben obtenerse principalmente haciendo un uso más completo del trabajo y la tierra debido a que no es posible obtener un "paquete" lo suficientemente grande de nuevos insumos. Sólo cambios tecnológicos muy simples tales como semillas mejoradas y mejores sistemas de transporte y mercadeo pueden esperarse que tengan un amplio impacto a corto plazo en estos países verdaderamente rezagados. El factor limitante que impide aumentos inmediatos en la producción para la mayor parte de los campesinos

no es la escasez de capital, tecnología, educación o trabajo, sino de tierra y mercados. El control de la tierra es crucial. Las condiciones de tenencia deben ser reformadas para estimular una mayor movilidad de recursos, un uso más intensivo de la tierra y un patrón de cultivo más diversificado, todo lo cual resulta en mayor empleo y producción. Una redistribución del ingreso que favorezca a los grupos más pobres aumentaría, al mismo tiempo y en forma aguda, la demanda efectiva.

La movilización de la mano de obra rural en exceso para producir más alimentos, ayudar en obras públicas o construir nuevas industrias requiere el uso de la compulsión o de incentivos. Ya sea que la compulsión fuere ejercida por terratenientes tradicionales o por algún otro grupo, el resultado inevitable es el aumento de la tensión y la intranquilidad. Por otra parte, como lo hemos observado, los productos de consumo adicionales que podrían ofrecerse como incentivos para sacar adelante más mano de obra simplemente no se encuentran disponibles y no lo estarán por un buen tiempo.

La estrategia en este caso debe consistir en asegurar el apoyo y la cooperación de los campesinos ofreciéndoles algo que se encuentre disponible y que ellos deseen. Esto significa, en general, ayudarles a obtener su propia tierra, lo que en la América Latina rural representa seguridad económica, prestigio social y poder político. Como mínimo, una reforma agraria que quitase el poder a la élite rural tradicional y otorgase tierra a los campesinos debe esperarse que asegure su conformidad pasiva a un periodo de despojo continuo mientras el desarrollo continúa en otras áreas. Aparentemente este fue uno de los grandes logros de los "ejidos" en México: ganar tiempo. Si se lleva a cabo la reforma agraria con la completa participación campesina y acompañada de hábiles programas basados en el nacionalismo u otras ideologías para ganar el apoyo campesino para metas más amplias de desarrollo, puede obtener su participación activa en diversos proyectos de tipo "desarrollo comunitario". Informes de China continental indican interesantes experiencias en estos aspectos.

Los sistemas de latifundios en América Latina han demostrado ser ineficientes no sólo en cuanto a la producción sino que también en cuanto a la acumulación de capital, el aspecto que muchos economistas suponen es el único bueno del sistema de propietarios de la tierra. Una manera alternativa de obtener capital de la agricultura es por medio de un sistema nacional y efectivo de impuestos agrícolas. Pero esto encara dificultades en la mayoría de los países pobres, a pesar de que fue muy exitoso en Japón. Frecuentemente, la estructura política en América Latina no permite tales impuestos y la ma-

quinaria administrativa es inadecuada para recaudarlos aun si existe la voluntad política de hacerlo. La tercera posibilidad de obtener capital de la agricultura para el desarrollo es manteniendo los precios de los alimentos relativamente bajos a fin de mantener los costos reales de la industrialización lo más bajos posible. Políticas de importación y almacenamiento pueden usarse efectivamente, aun en países pobres, para mantener bajos los precios de los alimentos y reducir así los costos reales de mantención de la mano de obra urbana. Compras por parte del Estado y precios fijos para productos agrícolas destinados a las ciudades han sido frecuentemente usados en muchos países para mantener costos alimentarios relativamente bajos.

Evidentemente, tal estrategia sólo tendría posibilidades de éxito si fuese parte de un programa de crecimiento industrial y desarrollo global. Su éxito se vería realizado si los campesinos pudieran ver claramente que los demás grupos de la población también se encuentran realizando grandes sacrificios. Pedir a los campesinos que continúen con casi nada mientras otros grupos se satisfacen con los beneficios del crecimiento económico es una invitación al conflicto.

Para países menos pobres que ya se encuentran parcialmente industrializados y urbanizados, o a medida de que el desarrollo gana terreno en los países muy pobres que acabamos de considerar, las posibilidades de estrategias alternativas se hacen más variadas. Los objetivos de aumentar la producción de alimentos y acumular capitales de inversión se mantienen sin variación. Sin embargo, la situación ha cambiado en cuanto a que ahora existe disponibilidad de más bienes industriales tanto para insumos agrícolas como para el consumo. El gobierno y la administración pública son más efectivos y flexibles. Técnicos y profesionales capacitados se encuentran en mayor número. El acceso a la tierra no constituye ya el factor principal que limitaba el crecimiento agrícola, ya que la mayor disponibilidad de capital y nuevos insumos hacen posible la adopción de nuevas tecnologías. Mientras la tierra puede ser menos importante en sí misma como factor de producción, su control puede todavía ser crucial si instituciones arcaicas de tenencia de la tierra restringen el acceso de la mayoría de los agricultores al crédito, servicios y mercados. La investigación agrícola es ahora extremadamente necesaria para proporcionar información relacionada con nuevas tecnologías adoptadas a condiciones locales.

En esta etapa, un objetivo de estrategia de desarrollo rural debe ser desarrollar numerosos centros dinámicos de crecimiento agrícola que usen "paquetes" de modernos insumos agrícolas. El papel de los empresarios agrícolas asume gran importancia.

Probablemente la élite terrateniente tradicional, si aún existe, podría tomar la delantera en la modernización agrícola. Como hemos visto, en América Latina, esto es casi imposible por razones institucionales y sociológicas. Además, las presiones políticas contra tal solución aumentan a medida de que los nuevos grupos urbanos ganan ascendencia y los campesinos se incorporan más y más en partidos políticos y otras instituciones nacionales.

Una segunda alternativa durante esta etapa de desarrollo es estimular el crecimiento de una nueva clase de agricultores comerciales extraída, en su mayor parte, de los propietarios agrícolas medianos más emprendedores, algunos de los campesinos más acomodados y, también, de comerciantes e inversionistas que viven en las ciudades. Ellos pueden ser asistidos en la adquisición de las mejores tierras, capitales, asistencia técnica y acceso a los mercados. *Esta estrategia presupone la eliminación previa de la élite rural tradicional como clase dominante. Parece ser en gran parte lo que ha sucedido en México después de su reforma agraria.*

El peligro de esta estrategia es que el proceso se descontrolará a medida que la nueva élite gana fuerza política y los grupos mayoritarios de la población rural se mantienen prácticamente sin oportunidades de empleo en "minifundios", en haciendas tradicionales o, simplemente, como obreros desligados y sin tierra. Los trabajadores en estos nuevos predios comerciales se mantendrán, necesariamente y durante cierto tiempo, como una minoría. También puede que estén sujetos a condiciones desfavorables de trabajo. La nueva élite puede adquirir suficiente poder como para frustrar reformas tributarias efectivas. También puede adoptar muchas de las prerrogativas tradicionales de los hacendados que le precedieron virando hacia el consumo de artículos de lujo y las inversiones de prestigio en lugar de adoptar una ética austera de acumulación de capital.

Una tercera alternativa en esta situación es que la burocracia estatal actúe como la principal élite modernizadora, trabajando a través de cooperativas y predios colectivos o estatales. La necesaria labor empresarial provendría de la administración pública y los elementos más dinámicos del campesinado, en forma muy similar al caso precedente. Sin embargo, el sistema de incentivos es diferente a medida de que los derechos asociados con la propiedad de la tierra se ven agudamente reducidos. En efecto, la propiedad privada de la tierra sería reemplazada en gran medida por la propiedad estatal. Los incentivos económicos en la forma de ingresos y productos de consumo adicionales seguirán siendo necesarios para estimular el esfuerzo y la innovación.

Durante esta etapa de desarrollo rural el uso de políticas de precios para matener bajos los costos alimentarios para promover la expansión industrial se hace más difícil y peligroso. Será necesario proporcionar a los productores agrícolas incentivos de precios adecuados o algún sustituto efectivo, a fin de estimular a los administradores de empresas agrícolas más dinámicos para que adopten nuevas tecnologías e inviertan en la agricultura. La agricultura misma deberá comenzar a industrializarse. Probablemente se requiera una confiabilidad cada vez mayor en los impuestos, especialmente aquellos sobre la tierra y el ingreso, para movilizar capitales para las inversiones públicas necesarias y restringir el consumo.

Las economías de escala en la agricultura, que tuvieron escasa consecuencia en la agricultura tradicional, ahora cobran importancia. La estrategia de desarrollo debe idear ajustes institucionales para proporcionar los beneficios de escala a pequeños productores comerciales. Estos incluirían medidas tales como la ayuda gubernamental a los servicios cooperativos de mercadeo, la asistencia técnica y la investigación. La estrategia podría alternativamente contar cada vez más con grandes unidades agrícolas; éstas podrían ser grandes empresas comerciales privadas o diversas formas de cooperativas, empresas comunitarias o predios estatales. Las dificultades administrativas para la adopción de esta vía siguen siendo formidables.

A medida que la agricultura se hace más moderna, la organización y la disciplina de trabajo se hacen más exigentes. El nivel de la educación rural debe ser elevado rápidamente. Se requiere una reserva creciente de técnicos y profesionales. En Chile, por ejemplo, donde existían relativamente más especialistas capacitados para el trabajo rural que en la mayoría de los demás países latinoamericanos, la escasez de mano de obra capacitada se transformó, no obstante, en un cuello de botella al iniciarse vigorosos programas de desarrollo rural.

A medida que la mano de obra agrícola subempleada sigue constituyendo un serio problema en estos países, resulta necesario tomar medidas para utilizarlo en obras públicas, proyectos de desarrollo de las comunidades y pequeñas industrias rurales. Sin embargo, ya no es necesario confiar casi enteramente en contribuciones de trabajo campesino impagas debido a que existen muchas otras posibilidades de suministrar productos de consumo a toda la población rural. La economía se está desarrollando a un punto en que la planificación central, las obras públicas y las políticas fiscales "keynesianas" podrían utilizarse en forma más efectiva para movilizar recursos como fue el caso en los países agrarios más pobres. En efecto

incluso, existe el peligro de “sobre-extensión” de la economía con el resultado, en ciertos aspectos, de la aparición de una escasez de mano de obra, especialmente en la estación de cosecha, como sucedió recientemente en Cuba. Sin embargo, resulta casi imposible que la mayor parte de la mano de obra rural en “exceso” encuentre empleos remunerativos en ausencia de una reforma agraria y planificación de desarrollo efectivas.

En los países industrializados más ricos las posibles estrategias para el desarrollo rural se hacen mucho más variadas. Ahora se pueden crear fácilmente oportunidades alternativas de empleo urbano para la población rural. Generalmente habrá un éxodo neto desde la agricultura y las áreas rurales. El capital es relativamente abundante y puede transferirse al área agrícola desde la industria urbana sin retardar el crecimiento económico. Los factores que limitan el incremento de los ingresos y la productividad de la población rural pobre ya no son inherentes a la capacidad económica del país. La pobreza rural es solamente consecuencia de políticas e instituciones inadecuadas.

En esta situación existen incontables alternativas para atacar los problemas del retraso y la pobreza rural. Como no hay países latinoamericanos lo suficientemente industrializados como para encontrarse en esta situación relativamente feliz (desde un punto de vista estrictamente económico), no comentaremos acerca de ella. En todo caso, la literatura reciente acerca del problema de la pobreza en los Estados Unidos y otros países ricos es vasta. Basta observar que mientras las dificultades económicas para eliminar la pobreza rural en los países industrializados no son formidables, los obstáculos políticos pueden ser tan obstinados como en las naciones en desarrollo más pobres.

Esta discusión esquemática de algunas de las exigencias económicas de estrategias alternativas de desarrollo rural en gran medida ha ignorado los problemas políticos que, por supuesto son fundamentales. La definición de roles, responsabilidades y recompensas de los diversos grupos sociales durante el proceso de desarrollo es la parte esencial de cualquiera estrategia de desarrollo rural.

II. *Estructura institucional y estrategia de desarrollo rural*

Preguntarse qué estrategia debería seguirse para promover el desarrollo rural es, en efecto, preguntarse qué cambios deberían efectuarse en el complejo de las instituciones que dan forma a la socie-

dad rural⁷ —es decir, la estructura agraria—. ⁸ Sin embargo, cuando uno habla de la estructura social, está tocando un tema altamente controvertido. Las relaciones de poder cambian. Las distribuciones de la riqueza y los incentivos están afectados. Incluso, una nueva institución aparentemente inocente tal como un banco agrícola o un moderno sistema de mercadeo puede presentar serias amenazas para poderosos intereses establecidos. Cambios en la tenencia de la tierra en todas partes encuentran la resistencia de las élites tradicionales y muchos otros grupos.

Las metas de desarrollo y la estrategia son materia necesariamente polémica. La estructura social —las relaciones entre instituciones, grupos, clases e individuos— es la esencia de la ideología, de la visión que uno tiene del mundo tal como es y como debiera ser.⁹ Los problemas de la estructura agraria no pueden ser resueltos meramente por la aplicación de criterios técnicos y objetivos. Tanto las metas del desarrollo como la estrategia de cómo proceder están implícitos en cualquiera vía de acción que se recomiende.

Todas las principales ideologías de desarrollo actualmente en boga comparten un objetivo común de incrementar la producción y la productividad. Desde el punto de vista puramente técnico, sabemos que los estados industriales modernos tienden a tener estructuras económicas similares en el sentido que sus tecnologías son casi idénticas; sus economías requieren de combinaciones de factores produc-

⁷ Según el diccionario de Oxford, una institución es “una ley o costumbre establecida”. Webster dice que también puede ser “un cuerpo o sociedad organizada para promover un objetivo determinado.” El connotado sociólogo Karl Mannheim iguala las instituciones y las organizaciones sociales establecidas. (Keagan Paul, *Man and Society*, French Yarbner & Co., Londres, 1940, p. 81.) Talcott Parsons nos dice que “La institución debería considerarse como un complejo de roles institucionalizados integrales que tienen un significado estratégico estructural en el sistema global en cuestión.” (*The Social System*, The Free Press, Glencoe, Illinois, 1951, p. 31). C. Wright Mills nos traduce esto diciendo que “...lo que llamamos una institución probablemente puede definirse mejor como una serie de roles más o menos estables.” (*The Sociological Imagination*, Oxford University Press, Nueva York, 1959, p. 29.) Según Mills y Mannheim, los sistemas de tenencia de la tierra son, claramente, instituciones agrícolas. También lo son bancos agrarios, mercados, cooperativas de agricultores, escuelas agrícolas, distritos de riego, corporaciones de comercio agrícola, predios colectivos, etc.

⁸ La estructura social está determinada por las relaciones existentes entre las instituciones de la sociedad; se refiere a la combinación de instituciones clasificadas según la función que cada una desempeña. (C. Wright Mills, *op. cit.*, p. 134.) Por definición, todas las sociedades, incluyendo a las más primitivas, están estructuradas en el sentido que sus miembros tienen roles institucionalizados y que la actividad social, ya sea política, económica o cultural, es organizada por las instituciones.

⁹ Ver Alvin Gouldner, *The Coming Crisis of Western Sociology*, Basic Books, Inc., Nueva York, 1970, pp. 47-60.

tivos más o menos coincidentes a fin de operar eficientemente. Como lo ha planteado el profesor Wassily Leontief:

Las recetas para satisfacer los apetitos de un horno reventado, un horno de cemento o una estación termoeléctrica de energía, serán las mismas en India o Perú, como en California o Italia. En cierto sentido la matriz coeficiente-insumo derivada de la tabla estadounidense-europea de insumo-producción representa un recetario completo de la tecnología moderna. Constituye, sin duda, la estructura de una economía completamente desarrollada hasta el punto que el desarrollo ha alcanzado en cualquier parte hoy en día... Una economía subdesarrollada puede ahora definirse como subdesarrollada en la medida que carece de las partes componentes de este sistema.¹⁰

Pero la "matriz insumo-producción" de carácter técnico constituye sólo un elemento determinante de la estructura institucional. Puede ser, como lo han planteado analistas tales como Raymond Aron y J. Kenneth Galbraith, que economías industrializadas con tecnologías similares lleguen eventualmente a tener valores y estructuras sociales convergentes. No obstante, en la actualidad existe bastante posibilidad para elegir entre instituciones alternativas para llegar a resultados económicos similares. Un moderno sistema fabril puede pertenecer y ser operado por el Estado, por grandes corporaciones multinacionales, por empresarios capitalistas nacionales o por cooperativas de trabajadores. La producción y el mercado agrícolas pueden ser organizados sobre la base de propietarios campesinos y comerciantes independientes, grandes terratenencias y predios pertenecientes a corporaciones, empresas agrícolas planificadas y poseídas por el Estado, cooperativas o una combinación de todas ellas.

Hay ciertas funciones que deben ser llevadas a cabo en cualquier proceso de desarrollo rural que lleve a un incremento de la producción. La producción debe organizarse. Los productos agrícolas deben ser intercambiados con otros sectores de la economía por productos de consumo e insumos agrícolas. Nuevas tecnologías agrícolas deben descubrirse y adaptarse. Los bienes agrícolas deben ser procesados, transportados y distribuidos. Las nuevas tecnologías deben ponerse al alcance de los productores agrícolas. Agricultores y funcionarios públicos deben ser capacitados y educados. Deben realizarse inversiones para la producción futura.

¹⁰ Wassily Leontief, *The Structure of Development*, Scientific American, vol. 209, núm. 3, septiembre 1963.

Sin embargo, como fue enfatizado anteriormente, los ajustes institucionales recibirán la influencia de objetivos de desarrollo diferentes del mero incremento de la producción. Si los campesinos poseen una verdadera influencia política, la ideología dominante pondrá un énfasis considerable en la participación del campesinado en la toma de decisiones y en una distribución más igualitaria de ingresos entre la población rural, como lo hacen numerosas resoluciones de la FAO y la ONU. Las nuevas instituciones agrícolas que deberán estimularse en este caso serán diferentes a aquellas en que la ideología dominante sólo enfatiza el incremento de la producción, la acumulación de capital y el progreso tecnológico para beneficiar a las existentes oligarquías gobernantes. En todo caso, los pequeños agricultores que producen principalmente para su subsistencia deberán necesariamente orientarse más hacia los mercados, las instituciones rurales tradicionales se incorporarán a la estructura industrial naciente y nuevas instituciones nacionales penetrarán y dislocarán viejos sistemas sociales rurales. Pero, en el primer caso, se efectuarán considerables esfuerzos para diseñar instituciones que integren a toda la población rural que no puede ser absorbida productivamente por otros sectores de la economía; en el segundo caso las nuevas instituciones serán generalmente mucho más limitadas en el campo que cubren.¹¹

Sin embargo, una estrategia de desarrollo rural no sólo se basa en objetivos. Debe hacer planes para el desarrollo futuro tomando en consideración la verdadera situación en cada país y área. Éste es el producto de complejos procesos históricos. Tradiciones culturales, clima, niveles de desarrollo, estructuras sociales existentes y muchos otros factores están involucrados. Hablar acerca de nuevas instituciones agrícolas en forma abstracta tiene poco sentido, aun si se puede llegar a acuerdos sobre salidas ideológicas. Difícilmente podrá esperarse que las instituciones agrícolas más apropiadas para el Perú para incrementar la producción agrícola y otorgar vasta participación de trabajadores del campo y pequeños productores sean las mismas que las más apropiadas para Francia, China, Cuba o Kenya.¹²

Cada caso es especial. Indudablemente se pueden hacer algunas generalizaciones útiles en base a la experiencia. Pero las experiencias

¹¹ Para una discusión más completa de estos problemas, ver: S. Barraclough y J. Schatan, *Política tecnológica y desarrollo agrícola*, CEREN, núm. 5, Universidad Católica de Chile, Santiago, septiembre, 1970.

¹² He discutido en forma más completa este problema de estrategias de desarrollo alternativas en "Employment Problems Affecting Latin American Agricultural Development", *Monthly Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 18, núm. 7/8, julio/agosto, 1969, FAO, Roma, Italia.

individuales deben ser analizadas y comparadas dentro de un marco teórico adecuado. Careciendo de un modelo adecuado para el análisis comparativo de instituciones agrícolas, estoy convencido de que actualmente hay mucho más que ganar analizando bien lo que sucedió en algunos países, en lugar de tratar de hacer generalizaciones que lo abarquen todo.¹³

Queda el problema de determinar el área para planificar e implementar el cambio institucional. No resulta muy sensato hablar de cambio institucional sin definir el área en que ocurre. Un agente de extensión por 50 familias en el proyecto X podría ser uno por 500 familias para la provincia o región y sólo uno por cinco mil para el país. Un predio de propiedad cooperativa que incluye un municipio entero puede ser uno de los dos o tres en toda la nación mientras el resto de la tierra se posee tradicionalmente.

En teoría uno concluye que los cambios institucionales podrían introducirse más efectivamente en un sistema social claramente delineado. Éste podría estar constituido por una comunidad rural o por la nación entera. El desarrollo, como se explicó anteriormente, es, principalmente, un fenómeno nacional. Esto es más que un simple asunto de conveniencia contable, porque la nación-Estado ha sido generalmente la organizadora y principal promotora de la industrialización y la integración económica. El desarrollo rural implica la penetración de instituciones nacionales en sociedades locales tradicionales. Las decisiones políticas verdaderamente significativas que afectan al desarrollo se toman a nivel nacional. Están estrechamente unidas con el concepto de soberanía nacional.

Cuando uno planea pequeños proyectos piloto o áreas de demostración para mostrar las posibilidades de innovación institucional, debería tomar en consideración las limitaciones inherentes en tales ejercicios. Si los proyectos no son consistentes con los rumbos y estrategias de desarrollo nacional, es probable que tengan escaso impacto duradero, excepto para la edificación de aquellos directamente implicados. Puede que unos cuantos eventualmente influyan en las políticas nacionales futuras, pero éstos son excepcionales. El curso de la historia del desarrollo se encuentra plagado de desechos de proyectos bien intencionados y a menudo bien planificados y ejecutados que no consiguieron tener un impacto más amplio porque

¹³ Para algunas reflexiones pertinentes hechas por un eminente historiador económico acerca de algunos de estos problemas, ver Alexander Kershenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1962; y *Continuity in History and Other Essays*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1968, pp. 11-39.

no guardaban armonía con el curso de los hechos en la sociedad nacional.¹⁴

Como se ha puntualizado más arriba, la estructura institucional requerida para el desarrollo rural integrado depende principalmente de las metas, la historia y la estrategia de cada país. Para ilustrar esta conclusión examinemos brevemente algunas experiencias latino-americanas recientes con nuevas instituciones agrarias.

III. Estrategias de desarrollo rural y reformas agrarias en América Latina

En América Latina, los problemas agrarios se han hecho cada vez más críticos. Durante las décadas pasadas la producción agrícola ha estado aumentando en una tasa aproximadamente igual que la población. Los ingresos de la vasta mayoría de la población rural son bajos y en muchas áreas tales como el altiplano andino y el noreste brasileño alcanzan niveles cercanos a la mera subsistencia. Los niveles habitacional, sanitario y nutricional son frecuentemente abominables.

Los campesinos —los pequeños agricultores y obreros agrícolas— comprenden más de los dos tercios de los habitantes rurales de la región y un tercio de la población total. Tienen escasa o ninguna participación en instituciones nacionales políticas, sociales y económicas en la mayoría de los países. Más de tres cuartos de la tierra agrícola está en manos de grandes predios (latifundios). El desempleo, tanto rural como urbano, crece. Las instituciones rurales de crédito, mercadeo, educacionales y políticas han estado al servicio casi exclusivo de los grandes terratenientes y productores comerciales. Los numerosos “programas de desarrollo y reforma agraria”

¹⁴ Conocí por primera vez este peligro en un proyecto en que yo estaba muy comprometido para establecer agricultores negros independientes en una vasta ex plantación de algodón en el sur de los Estados Unidos. El proyecto mismo tuvo éxito en alcanzar sus objetivos inmediatos, pero cometimos una gran equivocación al juzgar erróneamente algunos de los cambios en la estructura nacional política y social que se estaban verificando. S. Barraclough, “No Plumbing for Negroes”, *Atlantic Monthly*, sept. 1965). El proyecto de la Universidad de Cornell para reformar la hacienda peruana de “Vicos” y numerosos otros proyectos de demostración de desarrollo agrícola liberalmente financiados con ayuda externa tales como el “Plan Chillán” en Chile, constituyen otros ejemplos de los riesgos implicados en el derroche de recursos en “proyectos pilotos” que no están bien integrados a las tendencias de desarrollo nacional. Casi siempre estas experiencias son útiles para la investigación y la capacitación —para saber más acerca de los verdaderos problemas y posibilidades—, pero rara vez tienen un gran impacto sobre el desarrollo rural más allá de sus propias áreas limitadas. Generalmente, tampoco constituyen indicadores confiables sobre los tipos de cambio institucional que sería factible a escala nacional.

iniciados en muchos países bajo la "Alianza para el Progreso" han quedado cortos ante las esperanzas y expectativas de sus protagonistas.

Los gobiernos latinoamericanos han reconocido oficialmente que el desarrollo rural requiere profundos cambios institucionales. La "Conferencia de Punta del Este" de 1961 urgió a los países miembros a efectuar "reformas agrarias comprensivas". En 1970, la Conferencia Regional de la FAO, celebrada en Caracas, Venezuela, recomendó unánimemente que "la reforma agraria en los países debe ser considerada la dimensión estructural del desarrollo rural...", y declaró:

Desarrollo significa más que crecimiento económico con el objetivo limitado de aumentar la producción. Las Naciones Unidas han reconocido repetidamente que el concepto de desarrollo es mucho más amplio e implica la redistribución del ingreso y de recursos de producción y una amplia participación de todos los sectores de la población en instituciones sociales y políticas. En América Latina, el desarrollo debe abordarse como un proceso de cambio estructural que implicara no sólo el aumento de la producción sino que también cambios institucionales con la participación creativa de toda la población.¹⁵

Como tantas resoluciones de las Naciones Unidas, ésta es inútil a menos que los gobiernos tomen las decisiones políticas necesarias para ponerla en práctica. Esto significa el enfrentamiento de las oligarquías gobernantes cuyos intereses se verían amenazados por reformas efectivas.

Todos los gobiernos latinoamericanos tienen programas llamados de desarrollo rural y reforma agraria. Evidentemente, todos ellos no hablan de la misma cosa según queda manifiesto al dar una mirada, aunque sea superficial, a las "reformas agrarias" llevadas a cabo en Brasil, México, Perú y Chile o Cuba. Sus estrategias de desarrollo, ya sea que fueren consideradas como planes concientes para la acción política futura o, meramente el resultado neto de una serie de políticas esencialmente descoordinadas, difieren marcadamente unas de las otras.

Observando la región como un todo uno puede distinguir tres grandes tipos de estrategias de reforma y desarrollo rural: aquellas que enfatizan principalmente la rápida modernización tecnológica;

¹⁵ Informe de la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, Venezuela, 12-20, octubre 1970, p. 42.

aquellas que dan especial importancia a cierta redistribución de la tierra y el ingreso; y aquellas que contemplan cambios rápidos y revolucionarios en toda la estructura social. La realidad, evidentemente, es mucho más compleja y estas estrategias a veces parecen fundirse unas con otras. Pero recientes experiencias en la región muestran que las estrategias de desarrollo rural que se siguen pueden, con una que otra excepción, ser fácilmente agrupadas en torno a uno u otro de estos tres "tipos ideales".

A. *Estrategias de modernización*

Las estrategias de modernización suponen que el desarrollo rural puede alcanzarse adoptando las tecnologías de los países desarrollados sin reformar simultánea y profundamente la estructura social. El cambio ampliamente repartido de la estructura social es esperado en el futuro, pero no es considerado un prerrequisito para el desarrollo. Se aceptan las relaciones de poder, los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y las estructuras de clase existentes como el punto de partida. En términos políticos, la estrategia implica una alianza entre las élites terratenientes, financieras y comerciales tradicionalmente dominantes y los nuevos grupos ascendientes de empresarios industriales y sus asociados. Se trata de una versión latinoamericana del clásico "matrimonio del hierro y el centeno" analizado por Barrington Moore.¹⁶

En América Latina, la mayoría de los países están siguiendo, consciente o inconscientemente, tales estrategias de "modernización rural". Los tipos de instituciones agrícolas que se requieren para que esta estrategia consiga aumentar la producción agrícola tienen escasa relación con los llamados programas de desarrollo y reforma agraria en esos mismos países. En tales circunstancias, los proyectos de reforma agraria deben ser considerados como más importantes en su forma de propaganda política que como cambiantes de los patrones de producción agrícola, distribución de ingresos o participación de los campesinos. Estas metas de desarrollo rural tendrán que ser alcanzadas indirecta y lentamente (si es que se logran) como resultado de la eficiencia incrementada, la migración hacia las ciudades y el crecimiento industrial. Entretanto, la mayoría de los campesinos tendrán que esperar. El Brasil y la República Dominicana son ejemplos.

¹⁶ Barrington Moore, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Beacon Press, Boston, 1966.

Tuve ocasión de visitar un proyecto en Brasil en el que había aproximadamente un técnico de campo por cada seis beneficiarios y las inversiones en habitación, maquinaria, etcétera, sobrepasaban los 5 mil dólares por familia. En un proyecto arrocero parcialmente financiado por USAID en la República Dominicana, que beneficia a cerca de mil familias, conversé con agricultores del proyecto quienes me dijeron que la supervigilancia por parte de los técnicos del gobierno era mucho más estrecha que la que habían experimentado previamente trabajando como obreros o inquilinos en los viejos latifundios. En un caso específico, el administrador del proyecto había ordenado a un asentado emprendedor arar y enterrar el arroz de secano que había plantado porque el sistema de riego no marchaba y se requerirían seis meses para su reparación; el plan oficial abarcaba sólo la siembra de arroz híbrido mejorado el cual necesitaba riego. Se estimuló la mecanización basada en sistemas de laboreo estadounidense y se suministraron tractores y combinados en términos altamente subsidiados. Evidentemente la producción había aumentado enormemente y el ingreso promedio de los beneficiarios se había triplicado.

Uno de los proyectos mejor diseñados y ejecutados que he visto en parte alguna se encontraba también en la República Dominicana. Fue planeado y operado con ayuda considerable de una misión de asistencia técnica y israelí y parcialmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Se puso gran énfasis en capacitar a los campesinos para sus nuevas responsabilidades como propietarios y miembros de una cooperativa productora de verduras. Los costos y retornos del proyecto habían sido calculados cuidadosamente. Pero el plan de construcción de habitaciones modestas de bajo costo efectuado por los mismos beneficiarios fue rechazado por el gobierno para dar oportunidad de construir viviendas mucho más costosas de cemento a un contratista privado. El proyecto tenía 350 beneficiarios y siete técnicos de jornada casi completa —tres de ellos eran expertos israelíes. Sin lugar a dudas, era un éxito relativo.

Pero tenía poca relación con la estrategia de desarrollo del país. No hay esperanzas de que sea copiada en escala masiva ya que esto significaría la expropiación de la mayoría o todos los grandes predios del país y una completa reorientación de las políticas de crédito y mercadeo nacionales. Significaría que la filosofía autoritaria y paternalista de la burocracia gubernamental debería ser transformada. Las diversas agencias agrícolas deberían trabajar juntas o combinarse, descuidando sus tradicionales clientelas de grandes agricultores comerciales. Las organizaciones de campesinos tales como



sindicatos y cooperativas deberían ser apoyadas efectivamente. Y el costo actual de 3 mil dólares por familia debería ser reducido aún más antes de que llegue a ser económicamente factible incluir más que una pequeña fracción del medio millón de familias de campesinos pobres del país cuyo ingreso promedio actual es sólo cerca de 200 dólares anuales, o 40 dólares por persona. Simplemente, el proyecto no forma parte de la estrategia rural global de desarrollo que está en proceso.

Esta estrategia es para estimular a los agricultores comerciales mayores para que inviertan y aumenten la producción, especialmente para la exportación y la substitución de la importación. Créditos e insumos agrícolas están siendo puestos a disposición de productores comerciales en términos favorables. Se estimula la inversión privada, tanto de fuentes domésticas como foráneas en la agricultura. Sindicatos de trabajadores agrícolas problemáticos son despiadadamente suprimidos o controlados. Los precios del arroz (un cultivo de los grandes predios en República Dominicana) son fuertemente subsidiados mientras el azúcar (producida en grandes plantaciones, muchas de las cuales pertenecen al Estado) es vendida a precios muy superiores a los del mercado mundial en los mercados protegidos por los Estados Unidos. Con el apoyo liberal de *usam* se han reorganizado el servicio de extensión y el banco agrícola. Sin embargo, hay sólo 500 técnicos agrícolas —uno por cada mil familias de campesinos. Éstos concentran sus esfuerzos en los medianos y grandes agricultores comerciales.

En la mayoría de los demás países de la región la situación es similar —la estrategia de desarrollo agrícola tiene poco que ofrecer a la mayoría de los campesinos. Ellos o sus hijos podrán percibir beneficios en el futuro distante, pero su situación inmediata se mantiene sin cambios.

En estos países, la reforma agraria ha beneficiado a relativamente pocos campesinos. En Brasil, por ejemplo, durante el periodo comprendido entre 1965 y 1968 se iniciaron proyectos para proveer de tierras a 12 mil familias aproximadamente; sólo 329 verdaderamente recibieron títulos. Al mismo tiempo, la fuerza laboral rural brasileña crecía en más de cien mil personas anualmente y había más de seis millones de familias de trabajadores sin tierra y operadores de parcelas muy pequeñas (minifundios), que podrían ser considerados como beneficiarios potenciales.¹⁷ La situación en la República Dominicana en 1970 era similar. Desde 1962 a 1969, 10 mil familias entre cerca

¹⁷ FAO, *Aspectos de la reforma agraria en Brasil*, Informe de la misión de la FAO, abril-mayo, 1968.

de 500 mil beneficiarios potenciales fueron incluidas en proyectos de reforma agraria. Durante el mismo sexenio cerca de cien mil nuevas familias se agregaron a la población rural.

La racionalización ideológica de esta estrategia es generalmente "liberada". El modelo teórico es la clásica o neoclásica economía de la libre empresa. La eficiencia económica y el aumento de la producción constituyen las metas principales. La realidad en estos países dista mucho de la ideología. Las instituciones tradicionales y las rígidas estructuras de clase tienen más en común con el mercantilismo, el colonialismo y el capitalismo monopolista, que con el modelo clásico de la "libre empresa". Pero la ideología proporciona un raciocinio para una estrategia de desarrollo cuyos efectos están en evidente contradicción con metas de desarrollo declaradas.

B. Estrategias reformistas

Las contradicciones inherentes a la estrategia de modernización han hecho que varios países latinoamericanos lleven a cabo reformas en la tenencia de la tierra a gran escala, eliminando la mayoría de los latifundios tradicionales y redistribuyendo desde un quinto a la mitad de la tierra agrícola entre los campesinos. Sin embargo, por otra parte, las relaciones de poder subyacentes en estas sociedades no fueron mayormente alteradas por la reforma. Con excepción de los terratenientes tradicionales, los poseedores de la riqueza han mantenido sus posiciones dominantes. Ciertos grupos de campesinos y trabajadores urbanos organizados obtuvieron beneficios en términos de influencia política e ingreso, pero, bajo ningún concepto, son socios igualitarios en el proceso de desarrollo. La mayor parte de los campesinos se mantiene fuera de su control. Grupos industriales, financieros y profesionales políticamente ascendientes buscaron el apoyo de los campesinos para sustraer el control del poder a la élite terrateniente tradicional, haciendo a su vez, unas cuantas concesiones a los campesinos y otros trabajadores.

Los principales practicantes de esta estrategia han sido México, Bolivia, Puerto Rico (entre 1945 y 1955), Venezuela (bajo Betancourt), Chile (después de 1964) y, posiblemente Perú después de 1969. Guatemala comenzó a aplicar esta estrategia en el gobierno de Arbenz, pero éste fue derrocado poco después de tomar el mando y la reforma agraria substancial que él había comenzado fue deshecha completamente.

En México y Bolivia la reforma agraria fue producto de revoluciones violentas. El control de cerca de la mitad de la tierra agrícola

en estos países pasó a manos de los campesinos. La tierra fue tomada prácticamente sin compensación alguna y no se hizo cargo alguno a quienes la recibieron. En Venezuela, más de una cuarta parte de la tierra de cultivo fue distribuida. Los beneficiarios la adquirieron prácticamente sin cargos, pero los antiguos propietarios recibieron pago al contado a precios de mercado, un procedimiento hecho posible gracias al petróleo. En Chile, cerca de un 20% de la tierra agrícola de buena calidad fue expropiada entre 1964 y 1970, mientras que en 1971 la cantidad expropiada ha sido prácticamente igual a aquella de los seis años anteriores. Los antiguos propietarios fueron pagados, de acuerdo al avalúo de los predios para los efectos de la contribución territorial en bonos de largo plazo, y los nuevos propietarios deben pagar en un periodo de 30 años. En Perú, el procedimiento legal es similar al chileno.

La estrategia reformista resulta en un completo dualista de instituciones agrícolas, uno para los grandes productores comerciales privados y otro para el campesino beneficiario de la reforma. En México, por ejemplo, se creó el Banco Ejidal para financiar a los beneficiarios de la reforma y ayudarlos con asistencia técnica y mercadeo. Sin embargo, el grueso de las inversiones públicas en la infraestructura agrícola —riego, principalmente— benefició a los grandes agricultores comerciales. La mayor parte del crédito agrícola fue canalizado a través del sistema regular bancario y de mercadeo hacia los agricultores comerciales. La investigación agrícola sobre nuevas variedades de trigo y maíz, patrocinada por la Fundación Rockefeller, benefició principalmente también a los mayores productores comerciales. Los breves intentos localizados para otorgar a las cooperativas de campesinos de base amplia un control efectivo de las instituciones de crédito, mercadeo y procesamiento —en Morelos bajo la administración de Zapata y en La Laguna bajo la de Cárdenas— fueron abortivos.¹⁸ No estaban en armonía con la estrategia nacional de desarrollo rural dominante que surgió de la revolución.

En Bolivia, el nivel de desarrollo económico era tan bajo cuando tuvo lugar la reforma agraria que los beneficiarios casi no recibieron asistencia institucional alguna. En el momento cúlmine de la distribución de la tierra se dijo que sólo había una máquina de escribir para 50 oficinas locales de la agencia de reforma. Los títulos aún no han sido ratificados para la mayor parte de los beneficiarios. En 1962 tuve ocasión de alternar con campesinos de una hacienda expro-

¹⁸ Ver John Womack, Jr., *Zapata*, Vintage, Nueva York, 1969; y Shlomo Eckstein, *El ejido colectivo en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966.

piada cerca de Cochabamba, quienes dijeron que no habían recibido la visita de autoridades nacionales agrarias desde los primeros meses de la reforma cerca de ocho años atrás. El gobierno inició programas de extensión, investigación y crédito agrícolas a fines de los años cincuenta con la ayuda de los Estados Unidos y de las Naciones Unidas; pero estos fueron orientados principalmente hacia medianos y grandes productores comerciales en áreas que no fueron muy afectadas por la reforma.

Chile y Venezuela eran mucho más ricos cuando emprendieron reformas agrarias. Consecuentemente, pudieron dedicar mayores recursos a instituciones abocadas al sector reformado. En Chile, por ejemplo, a principios de 1970 el organismo de reforma agraria (CORA) contaba con aproximadamente un técnico agrícola por cada 20 beneficiarios. Había otorgado créditos exclusivamente para financiar la producción anual y nuevas inversiones por un monto cercano a los 5 mil dólares por familia (el total de los desembolsos al contado fue el doble). Nuevas viviendas habían sido construidas para cerca de un tercio de los casi 25 mil beneficiarios. INDAP (la agencia encargada de asistir a los pequeños productores) otorgó créditos y asistencia técnica a los casi 200 mil pequeños agricultores del país. Para realizar esta tarea contaba con cerca de mil técnicos y controlaba sólo el 6 o 7% de todo el crédito agrícola. Entretanto, medianos y grandes productores comercialmente orientados continuaban recibiendo más de las tres cuartas partes del crédito agrícola chileno a través de la corporación nacional de desarrollo y del sistema bancario. Bastante más que la mitad de los técnicos y profesionales agrícolas del país —muchos empleados en el sector privado— trabajan principalmente en conexión con este grupo.

Muchos de los países que cuentan con una reforma agraria substancial han tendido a favorecer la propiedad comunal o cooperativa de la tierra por parte de los beneficiarios a fin de reducir los costos de distribución de la tierra así como para no dislocar grandes unidades operaciones más de lo necesario.¹⁹ Sólo Bolivia y Venezuela intentaron otorgar títulos individuales en gran escala a los beneficiarios. Puerto Rico y Chile han otorgado títulos individuales de parcelas de vivienda y jardín, pero han mantenido intacta la mayor parte de las antiguas grandes unidades económicas, en Puerto Rico bajo el nombre de "Predios de Beneficio Proporcional" y en Chile el de "Asentamientos". México otorgó títulos comunales (ejidos),

¹⁹ Ver S. Barraclough, "Alternative Land Tenure Systems in Latin America", *Land Economics*, julio 1970.

pero sólo unos cuantos de ellos fueron realmente operados en forma cooperativa.

La estrategia reformista en América Latina muestra algunas de las mismas contradicciones que muestra una estrategia de modernización rural. Permite a un nuevo grupo de empresarios agrícolas reemplazar a los terratenientes tradicionales. Sin embargo, frecuentemente estos nuevos agricultores comerciales no son campesinos, sino medianos o grandes terratenientes e inversionistas urbanos. Al mismo tiempo, permite a un grupo substancial de campesinos controlar su propia tierra y permite a la mayoría de los trabajadores agrícolas e inquilinos desprenderse de viejas obligaciones casi feudales. Eventualmente algunos de los nuevos propietarios se transforman en pequeños productores comerciales, mejorando significativamente su posición. Estimulando sindicatos obreros rurales (generalmente aquellos que pueden ser manipulados por la burocracia política), los salarios en la agricultura comercial suben más rápidamente que bajo otras circunstancias y la mecanización se ve acelerada. La producción puede ser estimulada y la industrialización acelerada como resultado de la reforma. México, por ejemplo, ha mostrado un desempeño económico impresionante desde 1940.

La mayoría de los campesinos queda con parcelas de subsistencia o como trabajadores sin tierra parcialmente empleados. En Chile, menos del 10% de los campesinos recibió tierras bajo la reforma de Frei.²⁰ En México, a pesar de la reforma, la posición económica de más de la mitad de los pequeños asentados, obreros y ejidatarios sin tierra se ha deteriorado en forma evidente durante la última década.²¹ Simplemente no hay suficiente tierra buena ni suficiente demanda efectiva de productos agrícolas ni adecuadas oportunidades alternativas de empleo para alcanzar una verdadera participación de la mayor parte de los campesinos en el desarrollo dentro de las estructuras económicas y sociales existentes.

Las estrategias reformistas en América Latina generalmente se hallan racionalizadas por las llamadas ideologías "populistas" y "nacionalistas". No existe un modelo reformista claramente definido, ya que por definición esta estrategia es un compromiso entre grupos de intereses e ideologías contendientes. Si pudiera hablarse de una visión del futuro que predomine entre los protagonistas de esta estrategia, probablemente será bajo la forma de cierto tipo

²⁰ S. Barraclough, "Reforma Agraria, Historia y Perspectivas", Cuadernos de la Realidad Nacional, Universidad Católica de Chile, 1970.

²¹ S. Barraclough y J. Schatan, *op. cit.*

de estado benefactor como ha evolucionado en Europa occidental y los Estados Unidos.

Pero las condiciones en la América Latina de hoy son muy diferentes de las que imperaban en la Europa del siglo XIX. Entre otras cosas, actualmente se ha desarrollado la tecnología moderna, las aspiraciones son más altas y los países industrializados ya dominan la economía mundial. Parece poco probable que el curso futuro del cambio institucional en los países menos desarrollados del presente sea el mismo. Bajo condiciones latinoamericanas, el viejo dogma que dice que la reforma agraria conduce a la estabilidad política porque crea un campesinado conservador es altamente cuestionable. Por el contrario, a menos de que la reforma agraria sea acompañada por otros cambios institucionales que proporcionen empleo y participación a los campesinos quienes no se benefician de la reforma, puede resultar altamente inestabilizadora y pronto conducir ya sea a la represión intensificada de libertades políticas por parte del gobierno o a cambios sociales mucho más radicales. La historia reciente de Chile constituye un ejemplo.²²

C. Estrategias de profundos cambios y estructurales

Aparentemente las estrategias de modernización o reformistas no son adecuadas para que los países latinoamericanos alcancen rápidamente las metas de desarrollo rural establecidas por las Naciones Unidas y respaldadas por sus propios gobiernos. Se requiere algo más. No sorprende que muchos países latinoamericanos hayan concluido que debe haber cambios profundos no sólo en la tenencia de la tierra sino en toda la estructura social a fin de acelerar el crecimiento económico y otorgar verdadera participación a los campesinos.

Tal estrategia implica una participación efectiva de los campesinos y trabajadores urbanos en el poder político y económico nacional. Además, significa destruir los fundamentos de la estructura de clase tradicional. Los campesinos no sólo deben controlar la tierra que trabajan sino poseer una fuerte voz a través de sus cooperativas y sus organizaciones políticas en el control de instituciones de crédito y mercado. El desarrollo debe planificarse no sólo para acelerar la producción sino también para beneficiar a grupos que en

²² Ver: David Lehman, "Political Incorporation Versus Political Stability: The Case of the Chilean Agrarian Reform", *Journal of Development Studies* (por aparecer).

el pasado eran ignorados. Los campesinos deberán organizarse a fin de gozar de una participación efectiva en proporción a su número, y deberán adquirir la educación y destreza necesarias para participar como iguales entre aquellos que anteriormente gozaban de mayores oportunidades.

Una reforma de este tipo en la estructura agraria es equivalente a una profunda revolución social y cultural. Hasta el momento, ningún país latinoamericano, con la posible excepción de Cuba, ha intentado siquiera cambios institucionales de tal magnitud. El nuevo gobierno chileno que tomó el mando en noviembre último ha anunciado su intención de llevar a cabo tales reformas estructurales y el gobierno peruano también ha dicho que realizará cambios estructurales profundos. Queda observar hasta qué punto podrán avanzar estos países en esta dirección.

El actual gobierno chileno propone expropiar la totalidad de los casi tres mil latifundios restantes hacia fines de 1972 —y ha expropiado cerca de mil trescientos. También planea transformar la estructura de crédito y mercadeo agrícolas poniéndola bajo el control conjunto del Estado y los campesinos. Se realizarán reformas estructurales similares en el resto de la economía. El plan de desarrollo nacional está orientado a asegurar empleo pleno, un rápido crecimiento y una cabal redistribución del ingreso.

Uno de los rasgos más importantes de la nueva estructura agraria será la participación efectiva del campesino en todos los niveles. El gobierno está promoviendo la creación de consejos campesinos elegidos democráticamente en cada comuna y también en cada provincia y para toda la nación. Éstos formarán la base para la futura estructura cooperativa y participarán en la planificación e implementación de programas agrarios. Otras organizaciones controladas por los campesinos tales como sindicatos y cooperativas están siendo activamente estimuladas. En Perú, el gobierno ha sido relativamente lento en promover la participación por parte de organizaciones autónomas de campesinos, a pesar de que tiene planes concretos para una “movilización social” que actualmente planea poner en aplicación.

Un requisito fundamental para la participación del campesino es la educación, capacitación y asistencia técnica adecuadas. Los campesinos deben adquirir conocimientos y habilidades para administrar sus propios asuntos en una sociedad cada vez más compleja y para tomar parte en la toma de decisiones. Obviamente, la alfabetización y la educación básica para todos tendrá alta prioridad. Pero la educación es concebida como un proceso en que se ayuda

a los campesinos a desarrollar sus propias capacidades y valores y no como algo que les llega desde lo alto.

La capacitación en manejo de predios, contabilidad y administración de cooperativas y negocios es esencial. Los funcionarios gubernamentales que suministran la asistencia técnica deberán hacerse responsables ante los campesinos por su desempeño. En el futuro, la mayor parte de los técnicos agrícolas será reclutada de entre los campesinos y capacitada para suministrar las habilidades necesarias para el éxito de la reforma.

Las experiencias con profundas reformas estructurales en América Latina son tan limitadas que aún no puede decirse mucho acerca de su resultado. En Cuba, la distribución del ingreso ha mejorado enormemente, pero no todos los problemas de desempeño económico y participación democrática de los campesinos han sido resueltos. En Chile, el proceso sólo se encuentra en sus comienzos. En Perú aún no se han ejecutado programas radicales de distribución del ingreso, fuera de la implementación de leyes salariales mínimas. Sin embargo, dicha estrategia parece ofrecer la única posibilidad de resolver algunas de las principales contradicciones inherentes a las políticas de modernización y reforma seguidas anteriormente.

Las estrategias de profunda reforma estructural en América Latina van generalmente acompañadas de ideologías de socialismo democrático o del marxismo combinado con el nacionalismo. Teóricamente, una ideología "liberal" con énfasis en la participación democrática y en la distribución igualitaria de la riqueza y las oportunidades podría también apoyar similares cambios institucionales profundos, pero las realidades de la región rechazan esta alternativa como practicable. La estructura de clases y la dependencia económica neocolonial asociadas con la economía "capitalista" tradicional dejan una amarga herencia que no puede olvidarse fácilmente. Sin embargo, las oligarquías gobernantes ya se han apropiado de la ideología "liberal" para defender el *statu quo* —y es muy probable que en el futuro sean capaces de usurpar la retórica de ideologías socialistas con el mismo propósito, como ya ha sucedido en muchos países de otras regiones.

El cambio institucional es parte del proceso de desarrollo. Por definición, la estructura social de una sociedad desarrollada es diferente de aquella subdesarrollada. Pero qué nuevos ajustes institucionales pueden o deberían hacerse en cualquiera situación espe-

cífica es materia de metas, estrategia e historia. Las generalizaciones son inútiles sin antes tomar en cuenta estos factores.

Asumiendo un acuerdo acerca de metas de desarrollo rural, la reforma agraria debe ser analizada y evaluada dentro del contexto de la estrategia de desarrollo que se está siguiendo en cada nación individual. Se toma la nación-Estado como unidad de análisis porque en el mundo de hoy no existe una alternativa satisfactoria a pesar de que uno debe tener la esperanza de que pronto la haya. La contribución de instituciones agrarias al desarrollo rural en determinadas localidades no puede ser significativamente evaluada aisladamente sino sólo como parte de un proceso nacional de cambio histórico. De tal manera, el punto de partida para el análisis de políticas institucionales agrícolas alternativas debe ser la estrategia nacional de desarrollo.

En América Latina tanto la estrategia de modernización como la reformista han demostrado ser inadecuadas para alcanzar metas de desarrollo rural. Estrategias de cambios estructurales más profundos han sido adoptadas en Cuba y anunciadas en Chile, pero aún es muy temprano para determinar cuán exitosos serán estos países en alcanzar un progreso rápido sostenido hacia las metas de crecimiento económico, distribución más amplia del ingreso y completa participación del campesinado. En todo caso, toda estrategia de desarrollo rural seguirá siendo inadecuada hasta que se tomen las duras decisiones políticas para avanzar directamente hacia las metas de desarrollo a pesar de los poderosos grupos de intereses que se oponen a compartir su poder y privilegios con los campesinos y demás grupos desposeídos.

EVALUACIÓN E INVESTIGACIÓN RELACIONADAS CON PROGRAMAS Y PROYECTOS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACIÓN

ERICH H. JACOBY, Instituto de Estudios Económicos Internacionales, Estocolmo, Suecia.*

INTRODUCCIÓN

El cambio en el cuadro socioeconómico de la sociedad es continuo debido, principalmente, a los efectos dinámicos del crecimiento de la población y el progreso tecnológico. Sin embargo, en la mayor parte del mundo subdesarrollado el grado y el ritmo de estos cambios han sido demasiado grandes para la capacidad de ajuste de la sociedad y, consecuentemente, han deteriorado, en lugar de mejorar, la situación en las comunidades rurales. En vista de esto y, sobre todo, del hecho que la agricultura juega un papel dominante en la mayoría de los países subdesarrollados, proyectos resolutivos de reforma agraria y colonización han sido ampliamente aceptados como el medio más importante capaz de bloquear la tendencia hacia el deterioro social y abrir nuevos caminos para el progreso socioeconómico.

Empero, cualquier programa de acción deliberada en el campo del agro implica ciertos objetivos y asume ciertos modelos. Actualmente existe acuerdo general en el sentido que muchas (y frecuentemente hasta dudosas) presuposiciones están involucradas en el proceso de planificación de reformas estructurales y que el resultado depende no sólo del número de reacciones esperadas sino también de ciertos factores que pueden no haber recibido debida consideración durante la etapa de planificación. En este contexto puede recalarse que, en la mayoría de los países subdesarrollados, la planificación debe basarse en estadísticas relativamente satisfactorias, con la posible excepción de ciertos países latinoamericanos para los cuales los informes del CIDA han suministrado datos cuantitativos muy útiles.

¿Dónde reside, en estas circunstancias, la especial importancia de la evaluación? En primer lugar, nos será de ayuda para comprender

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de la FAO.

una situación socioeconómica existente y revelar los factores que parecen determinar el futuro de las sociedades en cuestión. En segundo lugar, podrá sugerir el tipo de medidas necesarias para bloquear un desarrollo desfavorable o allanar el camino hacia una evolución resolutive. Y, por último, podrá constituir un instrumento para medir el grado no sólo del éxito de la acción, sino también de la medida en que se han alcanzado o no las metas esperadas. En el caso de estas últimas, puede ayudarnos a comprender las razones de un eventual fracaso y sugerir medidas correctivas apropiadas.

Visualizada como un todo, la evaluación es una especie de investigación flotante. Debe ser flexible, ya que debe encargarse de situaciones constantemente cambiantes. Mucho se ha escrito recientemente acerca de la necesidad y del proceso del cambio social y económico, pero muy poco se ha dicho acerca del papel de la evaluación en este contexto, a pesar del hecho que el evaluador o la agencia evaluadora, en muchos casos, son no sólo críticos del pasado sino, frecuentemente también, los planificadores originales, así como los jueces, del éxito o el fracaso.

Por ejemplo, se dice con frecuencia que la reforma agraria debe estar en estrecha relación con la organización existente de la agricultura y que, consecuentemente, debe basarse en expectativas de cambios organizacionales y estructurales en la planificación de y la inversión en la producción agrícola, lo cual aumentará la eficiencia.

Pero esto es sólo parte del problema y no la más importante. Dicho todo, el énfasis en la estrecha relación entre la reforma agraria y la estructura organizacional de la agricultura, desde el punto de vista de la eficiencia, y la productividad no ha dejado lugar para considerar la posición del factor humano. En último análisis, en realidad son la ideología y la filosofía social del pueblo las que ponderan el progreso técnico y económico. El fallecido vicepresidente de la Comisión de Planificación de la India, D. R. Gadgil, declaró con justeza que la interpretación ideológica de los fenómenos socioeconómicos es lo que lleva a la adopción o el rechazo de medidas particulares para los cambios institucionales. Ésta es la razón por la cual resulta muy arriesgado transferir evaluaciones de eficiencia y conceptos funcionales occidentales a aquellas regiones del mundo donde todavía imperan tradiciones y valores humanos diferentes.

Antes de entrar a tratar los problemas metodológicos de la evaluación, deben decirse unas cuantas palabras sobre evolución y revolución. En muchas sociedades, particularmente en Europa Occidental, los grandes cambios estructurales y organizacionales se han efec-

tuado sin acción revolucionaria, en realidad sin romper con el pasado y aun con cierta continuidad en el desarrollo socioeconómico. Tales cambios evolucionarios fueron el privilegio de sociedades con una gran capacidad de ajuste, en que los desarrollados no fueron impulsados por presiones externas sino, más bien, por una dinámica interna controlable.

Personalmente creo que, en su selección de criterios, el evaluador, o la agencia evaluadora, no debería otorgar mucha atención a la distinción entre reformas estructurales evolucionarias y revolucionarias. Ésta es una distinción artificial que ha contribuido enormemente al confuso enfoque occidental de la reforma agraria. De hecho, cualesquiera cambios en la estructura agraria son parte de un proceso socioeconómico que contiene elementos revolucionarios los cuales, bajo ciertas circunstancias, toman la delantera mientras que el éxito duradero de cualquiera revolución agraria depende de desarrollos evolucionarios subsecuentes.

Ejemplo de lo primero es la revuelta campesina de México en 1935-36, cuando el propio Presidente Cárdenas suministró 60 000 rifles y una cantidad de asesores militares a los campesinos para aplicar una ley de distribución de la tierra que había sido constitucionalmente aprobada en el Congreso. Lo último aparece con claridad en la Unión Soviética, donde la distribución revolucionaria de la tierra era, y sigue siendo, seguida de cambios legislativos que no difieren esencialmente de una política evolucionaria de reforma agraria.

Desgraciadamente los organismos de las Naciones Unidas siempre se han adherido a esta distinción y han basado todo su enfoque de los problemas de la reforma agraria en la creencia en “reformas evolucionarias pacíficas” desde arriba, contrarias a la acción revolucionaria; de allí el concepto falso —a menudo fatal— de la dinámica de los cambios socioeconómicos.

El problema de distinguir entre varios tipos de reformas agrarias aparece bajo una luz diferente si uno tuviera que considerar la “velocidad relativa” de los programas de reforma y luego decidir si son parte del alcance “normal” de los cambios “evolucionarios” o deberían más bien tomarse como “revolucionarios”. Esto pondría claramente en relieve la ineficacia del uso de reformas agrarias “evolucionarias” en algunos países latinoamericanos, por ejemplo, como instrumento de desarrollo agrícola.

El punto central de una evaluación de reformas estructurales está en reconocer no sólo la necesidad de reformas sino, sobre todo, la diferencia entre efectos inmediatos y a largo plazo. Por lo tanto, tal

evaluación presenta problemas enteramente diferentes de aquellos relacionados con la evaluación general de proyectos de desarrollo agrícola que se relaciona mayormente con análisis de costo-beneficio y enfoques económicos similares. En efecto, una característica significativa de los programas estructurales es que con frecuencia el progreso económico inicial se consigue sólo a un alto costo, a pesar de que finalmente puedan producir retornos considerables, incluso materialmente.

Sin embargo, el aspecto económico es sólo una faceta de los programas de reforma agraria, ya que éstos se relacionan principalmente con el avance social del factor humano y, por ende, con cambios en el equilibrio del poder político a nivel de aldea y campo, y con el desarrollo de una estratificación social identificada con la transformación de la sociedad. Así, contrariamente a otras evaluaciones, la evaluación de reformas estructurales debe preocuparse de intereses y conflictos de clase. Me atrevo a decir que la evaluación de programas de reforma estructural necesita un vuelco en favor del mejoramiento de la calidad de la sociedad. Los criterios para la evaluación deben, por lo tanto, oponerse al *statu quo* y a los intereses adversamente afectados por el programa. Un evaluador que toma una posición "neutral" —por así decirlo— actúa, a mi entender, en contradicción con la verdadera meta del esfuerzo de reforma y fácilmente se convierte en un elemento de regresión.

Incidentalmente la apreciación de situaciones agrarias dadas no está restringida a la esfera de la reforma agraria y la colonización, ya que incluso proyectos puramente "agrícolas" involucran importantes aspectos agrarios. Bajo rígidas condiciones agrarias cualquier programa de desarrollo agrícola, aun si se limita al desarrollo de recursos de tierras y aguas, afectará necesariamente la situación agraria general.

Si pasa por alto los factores socioeconómicos y, particularmente, la distribución del ingreso, consolidará y aún empeorará la estructura agraria defectuosa; aumentará, así, más la desigualdad y la injusticia reduciendo, finalmente, la parte que toca a los grupos subprivilegiados en la comunidad rural. Sólo si dicho programa estuviese acompañado de reformas estructurales e institucionales, diseñadas sobre la base de un conocimiento detallado de la verdadera situación socioeconómica, podrá llegar a ser un instrumento del desarrollo rural. Consecuentemente, las consideraciones señaladas en este estudio para la evaluación de programas de reforma agraria son también válidas para la evaluación de programas generales de des-

arrollo agrícola que afectan automáticamente la situación agraria dada.¹

De esta manera, en el análisis final, el contraste entre crecimiento y desarrollo es lo que hace tan esencial la evaluación de situaciones agrarias. Resulta extremadamente difícil evaluar en términos exactos el impacto de los nuevos desarrollos tecnológicos sobre las condiciones sociales, como lo hemos visto en el caso de la "revolución verde", donde un progreso tecnológico descontrolado puede implicar una regresión social. Tales nuevos desarrollos necesitan, por lo tanto, ajustes que deben llevar a un compromiso entre las necesidades tecnológicas y sociales y el peso que ejercen la tradición y la cultura, y el evaluador deberá equilibrar valores venerados, aunque decadentes, con cambios dinámicos a fin de indicar las tendencias deseables para el desarrollo socioeconómico. Se puede aseverar con cierta certeza que, por ejemplo, tal tendencia deseable podría ser la ampliación de unidades prediales a fin de facilitar operaciones a larga escala y producir ingresos más altos para los agricultores. Pero, ¿cómo alcanzar este objetivo? Frente a tradiciones y culturas cambiantes en el mundo, los programas de política agraria deben ser evaluados sobre la base de criterios específicamente establecidos para cumplir con estos objetivos.

La necesidad de evaluación es también determinada, evidentemente, por el ritmo de desarrollo. Si los ajustes institucionales, que involucran redistribución de la tierra y cambios en la estructura del ingreso, cubren largos periodos de tiempo, la necesidad de una evaluación no es tan urgente, ya que la acción gubernamental en este contexto puede no ser el factor más importante. Pero, en caso de que los cambios en la estructura agraria constituyan un verdadero programa de políticas, en medio de intereses controvertidos y opiniones contradictorias, el gobierno debe mantenerse constantemente informado en todas las etapas de implementación si los logros momentáneos corresponden —y hasta qué punto— a las expectativas de la sociedad, así como los éxitos y fracasos que implica para los diversos grupos involucrados.

En realidad, la brecha entre la realidad agraria existente y los objetivos políticos —imposible de medir en términos de valores económicos— es la que establece los problemas específicos de la evaluación de reforma agraria y de aquellos programas de desarrollo que afectan las condiciones agrarias. La historia de la reforma agraria revela muchos ejemplos en que su aplicación por medio de la ac-

¹ E. H. Jacoby, "Evaluación de los efectos de los programas de reforma Agraria", en *Cambiando la India*, Bombay, Casa Publicadora de Asia, 1961.

ción del gobierno, desviada del programa original por consideraciones políticas, produjo consecuentemente resultados contrarios a los objetivos de corto plazo de la reforma. Esto a menudo implicó una pérdida considerable de valores humanos y económicos así como una regresión en la estabilidad política y socioeconómica.

El dilema de una evaluación de los programas de reforma agraria reside en la diferencia entre perspectivas de corto y largo plazo. No hay duda de que el resultado final de los programas agrarios estructurales debería observarse a través de una perspectiva a largo plazo, pero uno siempre debe tomar en cuenta el hecho de que los logros y fracasos de corto plazo pueden crear situaciones socioeconómicas y políticas que tengan importancia individual y pueden transformarse en el punto de partida de desarrollos insospechados. En su apreciación, el evaluador de situaciones agrarias deberá, por lo tanto, analizar y juzgar tanto perspectivas de largo como de corto plazo, e informar finalmente al gobierno de cualesquiera posibles contradicciones. En relación con esto sería interesante citar los programas de tope del Gobierno de la India, que en algunos Estados fueron obstaculizados por las grandes familias terratenientes quienes, a fin de evitar los topes propuestos, hicieron partición de sus tierras entre sus parientes. Desde el punto de vista de una política de corto plazo esto fue, por supuesto, una acción infortunada, ya que redujo considerablemente las superficies excesivas de tierras que deberían ser subdivididas entre los campesinos sin tierra. Sin embargo, vista desde una perspectiva a largo plazo, esta acción evasiva realmente cumple los objetivos de los programas de tope, ya que las grandes propiedades desaparecerán en el curso de unas pocas generaciones y, con ello, los excesos de tierras que superaban el tope.

En efecto, las perspectivas a largo plazo deberían tener siempre un gran énfasis. El evaluador debe tratar de definir la tendencia a largo plazo sobre la base de su conocimiento de los objetivos de los programas, de los factores significativos en la situación agraria existente, y de los posibles desarrollos de una situación de tenencia dada. Sin una proyección a largo plazo similar la evaluación sólo será un dato histórico y, consecuentemente, tendrá valor limitado para el gobierno. A pesar de que la experiencia pasada ha demostrado que con frecuencia las previsiones de esta índole no se materializaron, el evaluador no debería vacilar en aceptar el riesgo calculado de hacer proyecciones de tendencias futuras dentro de un marco de análisis responsable. Desde el punto de vista de la técnica de evaluación, tales proyecciones sólo pueden basarse en un conocimiento cabal de las situaciones existentes y en la presunción de

un impacto continuo de los factores básicos. La importancia de una proyección no reside tanto en el hecho de que demuestre ser correcta en el futuro, sino más bien en que está basada y surge de un análisis de la situación actual, lo cual puede proporcionar al gobierno un fundamento sólido para la acción. El aspecto avanzado, vanguardista de la evaluación es fundamental a pesar de sus limitaciones y dificultades, ya que su propósito no es el de juzgar el pasado sino, más bien, proporcionar herramientas para la acción futura.

A pesar de que la capacidad de acción de un gobierno se verá fortalecida por una evaluación científicamente elaborada, deberá tener en cuenta el hecho que no existe una evaluación final y que el proceso deberá continuar indefinidamente. Los países escandinavos, donde se efectuaron programas de consolidación de la tierra y reforma agraria hace ya varias generaciones, están obligados a evaluar constantemente los desarrollos agrarios a fin de llevar a cabo los programas de ajuste requeridos por los cambios en los desarrollos tecnológico y demográfico.

Etapas de la evaluación

a) Apreciación anticipada de las situaciones socioeconómicas

En la evaluación de programas estructurales es de considerable importancia distinguir diferentes etapas que, en conjunto, aseguran una mejor perspectiva de éxito final. La planificación de programas de reforma agraria y colonización debe hacer concesiones a una variedad de factores cuya extensión depende del grado de presión sobre la tierra, de la posible elección de modelos de cultivos en relación con consideraciones de mercado, de la producción de ganado, así como de la habilidad personal. Pero, por sobre todo, un análisis claro de los factores socioeconómicos, incluyendo la disponibilidad y el potencial de una maquinaria administrativa, es precondition esencial para una planificación efectiva.

Un estudio de las condiciones económicas y sociales que rodean al factor humano, en un área definida, es de tanta importancia para el planificador estructural como lo es un estudio de recursos para el planificador físico de desarrollo de tierras y aguas. El propósito de tal estudio es suministrar los detalles socioeconómicos concernientes a la gente que deberá usar los recursos físicos de esa área, y especial atención deberá otorgarse a la disponibilidad y accesibilidad reales de los recursos para el individuo y para las instituciones y valores que gobiernan el uso del recurso dentro del marco y la

infraestructura institucional existentes. Investigaciones de esta naturaleza revelarán no sólo la real distribución del ingreso, sino también sus razones.

El verdadero propósito de dicha apreciación anticipada no es meramente establecer una marca que, evidentemente, podría tener cierta (aunque a veces dudosa) importancia para medir el alcance del progreso obtenido por medio de la aplicación de programas de reformas estructurales. Su objetivo principal es proporcionar un conocimiento exacto y una comprensión fundamental de una situación agraria que, tarde o temprano, será objeto de reforma o programas de desarrollo. La historia reciente abunda en ejemplos de programas de reforma agraria preparados en forma precipitada, planificados inadecuadamente y aplicados bajo presiones políticas y, por lo tanto, condenados al fracaso. Pérdidas considerables de valores humanos y materiales, frustraciones y desilusiones, con todas las consiguientes consecuencias políticas, han sido el resultado de la *planificación sin conocimientos*.

Por lo tanto, la apreciación sistemática de soluciones agrarias anticipada a la planificación de programas de reforma agraria debería ser un acto de política económica preventiva y un enfoque rutinario de las autoridades planificadoras en periodos de cambios drásticos.

La utilidad de tales estudios socioeconómicos, sin embargo, no es válida para las llamadas "reformas institucionales", tales como la reforma agraria, los esquemas de colonización, los programas de crédito, etcétera. Debe entenderse claramente que, en un país subdesarrollado y con una rígida estructura agraria, cualquier programa de desarrollo, aun cuando pareciera restringirse al desarrollo de recursos físicos tales como tierras y aguas, afectará necesariamente toda la situación económica y social. La apreciación anticipada de situaciones agrarias es, por lo tanto, la pre-condición indispensable para una política de desarrollo integral. Esto ha sido confirmado por los expertos de la FAO, quienes afirman en sus informes que el consejo técnico puro sobre la aplicación apropiada de factores físicos en la producción agrícola es efectivo sólo hasta cierto punto. Frecuentemente mencionan la falta de cooperación de parte de los campesinos como el factor limitante y a esto sólo podemos agregar que solamente las reformas institucionales podrán eliminar este obstáculo.

b) *Evaluación de técnicas legislativas relacionadas con proyectos de reforma agraria y colonización*

La evaluación de técnicas legislativas debe tomar en cuenta el medio social y económico en que la ley debe aplicarse. La abundancia

de leyes sobre tenencia en los países latinoamericanos que nunca fueron aplicadas y que, en la mayoría de los casos, han contribuido a un deterioro ulterior de las condiciones, ilustra claramente la necesidad de una evaluación de las técnicas legislativas. Los criterios principales para dicha evaluación deberían ser: a) armonía entre las técnicas legales sugeridas y los objetivos de los programas estructurales; b) claridad de los textos, particularmente cuando conciernen a las partes interesadas; c) adaptación a las condiciones locales y a la dinámica de la situación agraria; y b) prontitud para una indemnización apropiada, particularmente en lo que se refiere a la capacidad de la maquinaria administrativa existente.

En mi opinión, los aspectos legal y administrativo de las reformas estructurales han sido ampliamente desatendidos en el pasado y, en muchos casos, fueron los defectos de legislación y administración la causa del fracaso de la reforma. En el caso de los proyectos de colonización, la falta de conocimientos de los cultivos y sistemas de tenencia tradicionales en las áreas colonizadas fue una razón que condujo a frecuentes conceptos legales erróneos, futuros conflictos y desintegración social. Las técnicas legislativas deben tomar en cuenta las diferencias existentes en el ambiente económico y social y adaptar adecuadamente los procedimientos legales y administrativos.

c) *Evaluación transicional*

En todos los casos de proyectos estructurales de reforma o colonización, la agencia evaluadora deberá investigar si la maquinaria administrativa ejecuta la legislación a la luz de objetivos claramente definidos y proporciona los servicios apropiados al productor rural; o si las limitaciones en la maquinaria administrativa —por ejemplo: incorrecta interpretación de la legislación, falta de personal o giros contrarios a los objetivos de la reforma agraria— son responsables de un fracaso. Tal apreciación, que nosotros llamaremos *evaluación transicional*, deberá efectuarse paralelamente a la ejecución del programa. Estará relacionada principalmente con los siguientes aspectos:

1. ¿Hasta qué punto sirve a los objetivos inmediatos de la legislación la aplicación por medio de la maquinaria administrativa? ¿Cuáles son las dificultades que se enfrentan al tratar de cumplirlos? ¿Se mantiene el programa al ritmo de la tendencia general de desarrollo económico durante el periodo de aplicación, o debe ser ajustado?

2. ¿Produjo la acción administrativa el efecto deseado en la población? ¿Cómo reaccionan los diversos grupos afectados por la legislación de reforma agraria —los perdedores, los beneficiarios y el personal administrativo a nivel de campo—, y hasta qué punto las condiciones se presentan favorables o desfavorables para establecer o promover su aplicación?

La evaluación debería también examinar si se observan efectos laterales de la aplicación —deseables o no— y determinar sus razones y, si así se le solicita, recomendar una acción correctiva.

La aplicación de esquemas de redistribución de tierras podría, por ejemplo, llevar al desahucio de propietarios y al aumento de la inseguridad, como sucedió en la India a comienzos de los años 50; escasa duda hay en que si hubiera existido en ese tiempo un servicio independiente de evaluación se habría evitado mucha injusticia y miseria humana.

d) *Evaluación subsecuente*

La evaluación de los efectos *finales* de la reforma agraria, la llamada *evaluación subsecuente* , tiene un enfoque mucho más vasto que la transicional; en efecto, comprenderá todo el papel que la reforma agraria debe jugar dentro del marco del desarrollo agrícola y económico deseado. Este tipo de evaluación, por lo tanto, debe ser guiado en la dirección de los cambios buscados y resultantes, tomando en consideración las metas finales de la reforma agraria. Las interrogantes que pueden surgir serían las siguientes:

1. ¿Cuáles han sido los efectos de la reforma agraria sobre los sectores subprivilegiados de la comunidad rural?
2. ¿Ha tenido la reforma agraria como resultado el progreso de la economía de la aldea y —directa o indirectamente— ha mejorado las condiciones en los sectores no rurales de la economía?

Existen argumentos en favor de restringir la evaluación a la efectividad de la aplicación del programa y —es difícilmente dudoso— que el enfoque restringido tiene la ventaja de una mayor practicibilidad, concentra recursos administrativos limitados en el resultado más importante, pero omite, en mi opinión, el examen en términos de la dirección general hacia la cual está orientado el programa agrario. Las autoridades responsables de la operación del programa de-

ben conocer de parte de la agencia evaluadora, los efectos, incluso aquellos a largo plazo, que puedan surgir como resultado —esperado o no— del cambio en la situación agraria. Por importante que sea saber si la ley ha hecho los cambios deseados en el *status* de tenencia, no es suficiente, la agencia evaluadora deberá, por consiguiente, examinar tanto los cambios en todo el sistema de estructura agraria y sus efectos en la función productora, como el equilibrio social de la sociedad. Si los efectos finales de la reforma agraria no son evaluados, el gobierno no podrá estar seguro de si la legislación fue correcta o si su aplicación produjo los resultados deseados. Ésta es la consideración más importante en una situación socioeconómica crucial que posiblemente requiera nuevas decisiones al nivel de la elaboración de políticas.

En términos prácticos, no es suficiente saber que desaparecieron los tenedores intermediarios, ya que la autoridad planificadora debe conocer los efectos de esta medida en los factores de producción y en la distribución del ingreso. En el caso de un programa de consolidación de la tierra, no es suficiente estar informado si —o hasta qué punto— la excesiva fragmentación de predios ha sido eliminada, ya que también es esencial conocer los efectos de las operaciones de consolidación de la tierra sobre la aplicación de métodos agrícolas avanzados, el aumento de la productividad, el empleo, el horario de trabajo, el ingreso, etcétera, las decisiones de políticas futuras pueden depender de esta información. El enfoque integral para una evaluación requiere un complejo análisis que, como insisten sus opositores, involucra necesariamente arreglos complicados. Es cierto, las dificultades son serias, pero no deberían ser el factor que desanime; pueden salvarse mediante una organización adecuada de la evaluación, basada en los requerimientos del caso individual. No hay duda de que la primera prioridad yace en la evaluación transicional, que se preocupa de los objetivos inmediatos de la legislación y de la efectividad de su aplicación, y de la asignación adecuada de los recursos de personal. Pero, al mismo tiempo, debe reconocerse que la evaluación transicional es apenas una semimedida y que sólo el concepto integral de evaluación puede proporcionar una guía apropiada a los gobiernos.

TÉCNICAS DE EVALUACIÓN

El contenido del programa de reforma agraria o colonización determinará el tipo de técnica de evaluación. Podemos estar de acuerdo en que no existe, ni puede existir, una formulación general

para la evaluación de los efectos de programas de desarrollo en términos de un criterio único como, por ejemplo, la relación costo-beneficio. Una evaluación en términos de beneficios o ahorros netos es ciertamente inadecuada para medir los efectos de proyectos socioeconómicos, aunque puede ser significativa desde un punto de vista contable. La evaluación de tales proyectos deberá tomar en consideración efectos indirectos, tales como cambios en el *status social* y la creación de oportunidades de empleo que no pueden medirse en términos de retorno monetario.

La selección del enfoque metodológico depende de las características significativas de situaciones individuales, ya que la evaluación, como un todo, debería ser parte integral de la aplicación de la reforma. Puede decirse que:

- a) el enfoque de la evaluación debe ser elástico y estar estrechamente relacionado con el sujeto evaluado y que los métodos aplicados deben acompañar la interacción de diversos factores involucrados en la situación;
- b) la situación agraria en cuestión debe ser abordada en un periodo de tiempo y no sólo en punto del tiempo.

Desde este punto de vista trataremos de examinar brevemente las técnicas de evaluación disponibles:

- i) Como primer paso la agencia evaluadora necesitará determinar los temas principales de los programas a evaluar. Una *detaillada separación por items* de los resultados básicos, preferentemente en forma de cuestionario, ayudará a definir la situación agraria, particularmente en la etapa de apreciación anticipada. Al catalogar los resultados de programas individuales debe distinguirse claramente entre la evaluación "transicional" inmediata y aquella que involucra los efectos más remotos, es decir, la "evaluación subsecuente". Puede que en el enfoque inicial de una situación agraria individual no siempre sea fácil determinar el resultado fundamental del esfuerzo de reforma, en consecuencia, el agrupamiento y el análisis deberán comenzar en una etapa posterior de la investigación —luego que la propia situación ha sido distintamente definida—. Al comienzo es muy importante hacer las preguntas adecuadas con respecto al programa de reforma estructural.
- ii) Debida atención se otorgará al examen de la interacción de programas de reforma agraria y proyectos de colonización

con el desarrollo económico general. Aquí los puntos claves de contacto deben determinarse y someterse a estudios detallados sobre la distribución del ingreso y el impacto de las reformas estructurales en el empleo, el ahorro y la inversión de capital. En este sentido, aspectos tales como los cambios en el precio de la tierra agrícola y los efectos de los pagos de compensación a los terratenientes también son importantes.

- iii) Una dificultad específica del proceso de evaluación es determinar la conexión causal entre un programa individual y un efecto muy claramente definido. En general, la utilidad del proceso de aislamiento, aun cuando fuere teóricamente posible, parece más bien dudosa, ya que los efectos de cualquier programa de reforma o desarrollo son necesariamente el resultado de más de un factor. Un interesante ejercicio estadístico podría ser el atomizar el nexo causal y reducir el proceso de desarrollo económico a unidades ficticias de efectos únicos atribuidos a factores únicos, pero, desgraciadamente, dicho ejercicio tendrá poco en común con el mundo de las realidades en que el proceso de desarrollo depende de la interacción de una variedad de factores y en los complejos efectos de cada nuevo impulso. En orden a identificar la interacción y los efectos acumulativos de los diversos factores involucrados en un programa de desarrollo, la información debe relacionarse con áreas bien definidas en que los factores físico, económico y social han establecido moldes comunes —un ejercicio académico que podría ser interesante, pero que tendría escasa relación con la realidad.

Sin embargo, siempre será posible establecer una relación entre el programa estructural como un todo y las fases subsecuentes del desarrollo económico que serán relevantes para los delineadores de políticas y los administradores del programa estructural. Los aspectos generales de implementación y algunos aspectos de la evaluación subsecuente de, por ejemplo, inversiones de pagos de compensación, cambios en los precios de la tierra y cambios en el *status* de tenencia con sus efectos sobre la distribución del ingreso, pueden ser apreciados más fácilmente tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

- iv) En la evaluación de situaciones agrarias, la combinación de análisis *horizontal* y *vertical* es siempre de importancia con-

siderable. Mientras un análisis horizontal determina los rasgos generales en un área, el análisis subsecuente vertical trabaja principalmente con datos factoriales relacionados con la unidad operacional (tamaño del predio, insumos de trabajo y/o capital, etcétera).

Los rasgos significativos del análisis *horizontal* son a) las condiciones específicas de producción en el área, y b) los antecedentes sociales y culturales y las variaciones administrativas. El objeto del análisis *vertical* es la escala de operaciones prediales en los distintos niveles de producción (región, aldea, unidades agrícolas).

- v) La mayor parte de la legislación de reforma agraria se preocupa del alcance de los cambios en la tenencia y la propiedad de la tierra, particularmente en la etapa de aplicación de la ley de reforma agraria. Se puede hacer una estimación de la importancia de estos cambios examinando los *archivos de propiedad y tenencia* sobre la base de un muestreo ocasional de parcelas. En todo caso, es importante seguir todos los casos de cambios en la propiedad a través de la venta de la tierra y todos los casos de cambios en la tenencia entrevistando a todas las partes concernientes en la transacción.

Mientras la totalidad de estas investigaciones debe basarse en el muestreo de parcelas, es probable que se requieran investigaciones adicionales sobre la base de un muestreo de personas (propietarios y tenedores). El foco de tal investigación puede ser una estimación de la productividad comparativa de las tierras cultivadas por sus propietarios y aquellas cultivadas por sus tenedores antes y después de la legislación. La inversión en tierras, por medio de diversas formas de mejoramiento de la tierra, podría ser considerada como un índice de un mejor cuidado y de un uso más eficiente de la tierra.

- vi) Algunos economistas se muestran muy partidarios del llamado método "antes/después" para apreciar los cambios introducidos por los programas, particularmente con respecto a la productividad. Este estudio de la marca establecida en el banco de trabajo, por así llamarlo, no es, en mi opinión, una técnica de evaluación útil, ya que desgraciadamente el estudio de repetición se efectúa generalmente en un ambiente muy diferente que a menudo no se debe en forma

exclusiva a los cambios introducidos por el programa de reforma agraria. Es verdadero el viejo precepto griego que dice que no nos bañaremos dos veces en la misma agua del río y una mutabilidad similar debe reconocerse en lo que respecta a situaciones socioeconómicas que son efectuadas dentro de su curso natural por medio de innovaciones técnicas, migraciones, condiciones anormales de clima, etcétera. Finalmente, el estudio de repetición no puede reflejar el proceso de cambio y su naturaleza, puesto que el nexo entre la primera situación y la segunda es completamente omitido.

- vii) Los datos del censo constituyen una importante fuente de información antes de la evaluación, pero no pueden ser usados para la evaluación propiamente tal, puesto que el censo cubre sólo un punto a la vez y este punto pertenece al pasado.
- viii) Los exámenes de muestras son convenientes para medir situaciones económicas y sociales específicas o los efectos de un programa en particular en términos cuantitativos, y su utilidad depende en gran parte de la adecuación del diseño de muestra. Pero, como sucede en el caso de la enumeración censal, los estudios de muestras necesariamente se basan en condiciones del pasado y, por lo tanto, difícilmente podrán ser aplicados en la proyección de futuras tendencias. Además, aun el estudio de muestras más representativo puede ocultar el impacto de circunstancias cambiantes bajo el promedio establecido, ya que ese promedio podría eliminar diferencias de importancia substancial. La utilidad de los estudios de muestras para la evaluación de la reforma agraria se ve aún más limitada por su inflexibilidad, ya que su diseño debe fijarse anticipadamente y no puede ser ajustado a nuevos elementos en la situación, puesto que éstos son descubiertos en el curso de la encuesta. En el complejo campo de las relaciones agrarias, los estudios de muestras podrían posiblemente llevar a la obtención de datos estadísticos erróneos o a una mala interpretación, con el consiguiente riesgo de obtener una imagen distorsionada de la realidad económica y social.
- ix) Una de las técnicas más realistas es el estudio de un grupo de casos individuales y las investigaciones de campo de gru-

pos típicos, a pesar de que no proporcionan una apreciación en términos cuantitativos. Los estudios de esa naturaleza se ajustarán más eficientemente a los cambios rápidos y a la interacción de los diversos factores que determinan la situación cambiante. También ofrecen la posibilidad de observar el proceso durante un *periodo de tiempo* y no sólo en un momento dado y, además, son económicos en términos de personal y otros requerimientos. En gran parte pueden ser conducidos por medio de observaciones personales de los rasgos significativos, de casos individuales o grupos típicos y pueden suministrar una información más confiable y detallada que la obtenida por medio de muestreos puramente cuantitativos, con su inevitable concentración en el pasado. Los estudios de *casos individuales* son particularmente adecuados para encuestas de prerreforma sobre la adaptabilidad de la gente frente a condiciones cambiantes y para la apreciación de la efectividad del estudio administrativo en el campo durante las diversas etapas de la implementación. También revelarán los efectos de los programas de reforma agraria en grupos típicos después de la ejecución. Los estudios de casos individuales tienen una importante función como análisis y conocimiento de nuevos procesos de cambio y situaciones en desarrollo y para obtener pautas iniciales para el estudio en casos típicos en terreno.

Si los estudios de casos se esparcen por largos periodos de tiempo marcados por el éxito o el fracaso, tendrán un valor incalculable como ayuda para comprender el proceso de cambio por implementación en un campo donde la apreciación en términos cuantitativos se ve necesariamente limitada y requiere técnicas de evaluación suplementarias.

- x) Teniendo en cuenta los defectos de los datos estadísticos y su utilidad limitada en la comprensión del proceso de cambios, el enfoque *personal* cobra importancia. La expresión más impactante de dicho enfoque es el uso de observadores capacitados y la celebración de *asambleas abiertas* en poblados en el transcurso de la evaluación transicional y subsecuente de los programas de reformas estructurales. La utilidad de estos métodos dependerá, no obstante, casi enteramente de la personalidad y el grado de capacitación de los observadores. Un programa de *capacitación* para observadores y evaluadores de campo debería recibir una alta prioridad a fin de producir un espíritu que asegurará que los funcio-

narios capacitados se identifican con el objetivo del programa.

El observador capacitado prestará debida atención a indicadores significativos, tales como inventarios de almacenes, por ejemplo, donde los cambios en la variedad y calidad luego de la aplicación de una legislación estructural servirán de indicador cuantitativo de los cambios al nivel del consumidor. Manteniéndose en contacto con todos los aspectos de la vida del poblado, ofrecerá gran ayuda en el diseño y ejecución de estudios y exámenes de casos. Gracias a sus contactos con el poblado, será un excelente organizador de pruebas de actitud y de opinión.

Las reuniones de grupos de campesinos y de aldeas enteras son un instrumento de valor incalculable para la evaluación transicional. Son instrumentos de pruebas de opinión y tienen gran valor en la apreciación de las actividades administrativas, siempre y cuando las reuniones de grupos precedan a las de poblados enteros. Una de las más grandes ventajas es que las respuestas pueden ser corroboradas por los participantes en las reuniones separadas. Las reuniones de este tipo dan la imagen de un esquema general de reacción, equilibrio, indiferencia e, incluso, tensión dentro de la comunidad, imagen que las encuestas individuales pueden ser incapaces de captar.

La enumeración de los diversos métodos y técnicas disponibles para la evaluación de programas de reforma agraria y colonización ha demostrado sus limitaciones y sus desventajas así como la imposibilidad de utilizarlos aisladamente. Debido a que la reforma agraria es un proceso continuo, el estudio del proceso permanente de cambios es la tarea más esencial y, consecuentemente, una apreciación cualitativa debería ser el enfoque central de una evaluación.

Los diversos métodos juegan papeles diferentes en el procedimiento de evaluación. Generalmente no son competitivos pero, tomando en cuenta los resultados implicados, son de naturaleza complementaria, algunos son incluso subsidiarios de otros métodos. Es evidente que en algunos casos los datos de tipo cuantitativo son necesarios y debieran recogerse para obtener resultados que son cuantitativamente mensurables como, por ejemplo, la distribución del ingreso, el nivel de vida, el tamaño de los predios, la disposición de los predios, etcétera. Sin embargo, el análisis del propio proceso

de cambios y todo lo que involucra requiere de una apreciación en términos cualitativos.

LA AGENCIA EVALUADORA

Al ir en demanda de una agencia evaluadora independiente, estamos conscientes del hecho que toda evaluación contiene un elemento subjetivo y, por lo tanto, una cierta tendencia, pero el proceso mismo de evaluación debe ser científico e involucrar la recolección de hechos y su interpretación sistemática, debe preocuparse de los medios y las metas del programa. Hasta cierto punto, las metas no pueden ser evaluadas, ya que son establecidas a priori y poseen un fuerte elemento subjetivo; sin embargo, los medios para alcanzar metas particulares pueden ser objetivamente evaluados.

La especial posición de la organización evaluadora constituye un importante aspecto de todo el programa de evaluación. La personalidad del individuo evaluador no debería esconderse tras la organización que lleva a cabo la apreciación, ya que tanto el gobierno como el lector del informe deben saber si el evaluador tiene conocimientos como para apreciar la situación en forma correcta y —lo que es más importante— para conocer su enfoque por medio de la formulación de su premisa de valor.

Dentro del marco de la suposición en que el evaluador basa su apreciación, debe recurrirse a los métodos científicos más avanzados para identificar los hechos, para llevar a éstos últimos hacia una relación apropiada entre unos y otros y para facilitar la interpretación de la situación agraria existente sobre la base de los objetivos establecidos en la legislación. La evaluación ideal está basada en la reconciliación del enfoque subjetivo de la evaluación y el análisis científico de los hechos. No existe posibilidad alguna de eliminar el elemento subjetivo del proceso de evaluación ya que no existe una ciencia económica completamente objetiva, la ingeniería y la economía sociales tienen una finalidad basada en ideologías políticas; negar esto resulta, en sí mismo, un enfoque subjetivo y revela una actitud negativa frente a la dinámica del desarrollo económico y social. El informe de evaluación incoloro, que se limita meramente a establecer hechos sin sacar conclusiones es, prácticamente, inútil y ciertamente inferior a aquel que llega a algunas conclusiones desde un punto de vista establecido y bien definido.

La organización de agencias evaluadoras adecuadamente equipadas se encuentra todavía en la etapa experimental en la mayoría de los países. Mientras el propósito principal de la evaluación es proporcionar al gobierno información imparcial y actual acerca de todos los aspectos del programa, debe tenerse en cuenta que la evaluación de medidas de reforma agraria está orientada hacia resultados altamente controvertidos y afecta a grupos antagonistas muy sensibles en la sociedad. La organización de una agencia de evaluación debería, en consecuencia, estar guiada por:

1. Máximo grado de independencia de parte de la agencia responsable de la ejecución del programa, a fin de encontrarse al margen de toda sospecha de parcialidad;
2. Capacidad y reputación profesionales para la investigación objetiva;
3. Personal reducido, pero altamente calificado.

Un grado relativamente alto de centralización podría demostrar ser particularmente útil para la organización de actividades evaluadoras en el campo de los programas de reforma agraria y colonización. Una agencia evaluadora central sería capaz de elaborar una serie de conceptos específicamente económicos, sociales y técnicos para la apreciación de las condiciones de tenencia de la tierra y para el uso de los datos disponibles en el área evaluada. También debería ser capaz de establecer un conjunto de criterios adecuados, en concordancia con los diversos ambientes que serán objeto de investigación. Una vez realizado esto, debería solicitarse la realización de estudios y exámenes a universidades y otras instituciones investigadoras (preferentemente en el campo de la investigación a largo plazo).

La agencia central deberá otorgar primera prioridad y tener exclusiva responsabilidad frente a la evaluación transicional de programas de reforma agraria, todo lo cual requiere de la más alta autoridad y podría enfrentar a las instituciones locales involucradas en la ejecución de los programas con un número de dificultades. En la mayoría de los casos de evaluación transicional se pueden conseguir resultados representativos por medio de investigaciones en un número relativamente pequeño de poblados típicos, seleccionados cuidadosamente.

Ejerciendo su responsabilidad sobre la evaluación transicional de los programas de reforma agraria y la coordinación de actividades

evaluadoras concernientes a los efectos finales de la reforma agraria, la agencia podría asumir gradualmente funciones adicionales que adquieren la más alta importancia en la esfera de la reforma agraria y la colonización podría capacitar un equipo calificado y eficiente de observadores y evaluadores y prestar servicios como una agencia asesora de alto nivel para la formulación de políticas agrarias.

FUENTES:

Asociación del Banco Mundial para el Desarrollo Internacional, *Informe anual*, 1968.

Progresos en Reforma Agraria, *Tercer informe*, Naciones Unidas, Nueva York, 1962.

Progresos en Reforma Agraria, *Cuarto informe*, Naciones Unidas, Nueva York, 1966.

Informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, 1966, Documento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, E/4298, marzo 1967.

Informe del Grupo de Trabajo del Gobierno de la India y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación sobre Métodos de Evaluación y Efectos de la Reforma Agraria, Ministerio de Agricultura y Alimentación (Departamento de Agricultura), Gobierno de la India, Nueva Delhi, India, agosto 1958.

Informe de la segunda Conferencia Rehovoth, "Planificación Rural en Países en Desarrollo". Agosto 1963. Londres 1965.

Erich H. Jacoby, "Evaluación de la Estructura Agraria y del Programa de Reforma Agraria", *Estudios Agrícolas de FAO*, núm. 69, Roma, 1966.

Erich H. Jacoby, "Reconstrucción Agraria". *Estudios Básicos de la Campaña Mundial Contra el Hambre*, núm. 18, FAO, Roma, 1968.

NOTAS SOBRE LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

ARTHUR L. DOMIKE, Coordinador Programa Cooperativo FAO/BID.*

A. *Perspectivas*

La decisión política de llevar a cabo una reforma agraria es independiente de cualquier decisión de cómo se podría financiarla. Sin embargo, es indispensable el acceso, en la forma más apropiada, a capital adecuado tanto en la fase inicial de "redistribución" como en la fase de "consolidación", lo que permitirá la incorporación más completa y de más beneficiarios al programa.

En la fase inicial se requerirá financiamiento para: a) adquisición de tierras para su distribución, b) planificación y administración de la reforma, y c) en la fase de consolidación, sigue la necesidad de una planificación y administración adecuada, así como la de obtener recursos para las inversiones, servicios y créditos para desarrollo del sector reformado.

Los países que realizan reformas pueden clasificarse, según la "estrategia global" que siguen en: reformas agrarias nominales, populistas o estructurales. Los montos de financiamiento requerido para cada uno de estos tres rubros principales y la prioridad de que gozará la misma reforma dentro del contexto de la política económica global varían de acuerdo a cada uno de estos tipos de reforma.

En cuanto a las compensaciones por las tierras expropiadas y las exigencias de capital que ellas acarrearán, hay diferencias importantes entre los países que promueven distintos tipos de reforma.

En los países que siguen el sistema de compensar íntegramente a los terratenientes por las tierras expropiadas, mediante el pago en efectivo y de acuerdo a su valor comercial, el costo de la reforma sería tan alto que ella carecería de hecho de toda seriedad. Tales "reformas" no llegarían a ser más que nominales. Sin embargo, reformas destinadas a producir una transformación efectiva en el sistema de tenencia de la tierra y en el sistema de poder rural tienen muchas veces que enfrentar el problema de equilibrar

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de la FAO.

los aspectos positivos y negativos de la compensación a los expropiados, lo que plantea el problema de financiar tal aspecto de la reforma.

B. Adquisición de las tierras

El aspecto menos entendido y más politizado de los temas, se refiere al financiamiento para la adquisición de las tierras. La decisión con respecto al nivel de compensación a los ex terratenientes tiene que surgir de las decisiones a nivel político más alto, y se relaciona con el estilo de reforma adoptado por el gobierno.

Si se trata de un gobierno que sigue la estrategia de mantener el antiguo sistema en poder, pero ve conveniente calmar las demandas del campesinado y de algunos intelectuales a través de una cierta distribución de terrenos, su decisión consistirá ciertamente en comprar algunas tierras pagando a los expropiados en efectivo y a precio de mercado.

Si se trata de países que quieren efectuar cambios estructurales profundos, el problema de financiar la adquisición de tierras tendría baja prioridad.

Por eso, los problemas de financiar el rubro expropiaciones sólo tiene real importancia en los casos de países que siguen una estrategia "populista" o "reformista". Concentraremos, por lo tanto, nuestros comentarios a ellos.

El monto de recursos financieros necesarios para llevar a cabo un programa de expropiación puede variar considerablemente en función de los procedimientos seguidos para: a) valorizar las tierras; b) efectuar el pago (o sea, la combinación en efectivo y en bonos), y c) mantener el valor de los bonos.

Consideramos en seguida las alternativas que pueden surgir en este sentido.

Ante todo debe quedar entendido que el problema de determinar cuánto corresponde pagar a los ex terratenientes no tiene relación directa con el problema de establecer la forma según la cual los beneficiarios de la reforma pagan al Estado por las tierras y otros bienes que reciben.¹

¹ Revisaremos este problema más adelante, pero cabe anotar que en los países en que se exige que los beneficiarios reembolsen todos los costos de la expropiación de las tierras, se ha visto que la reforma se convierte en una transacción de bienes raíces y no corresponde analizarle técnicamente como un caso de reforma agraria.

Valorización de las tierras

De acuerdo a la estrategia "reformista", la expropiación de tierras no es confiscatoria. Luego es necesario establecer ciertos criterios para que la valorización de las tierras afectadas se haga de acuerdo a ciertos principios de objetividad y que los terratenientes puedan apelar a las decisiones de las agencias ejecutoras. El requisito de la valorización de las tierras aumenta el costo de las etapas iniciales del proceso de reforma, pero, dadas las limitaciones de la estrategia, es un recargo necesario.

Las técnicas tradicionales de fijar valores a las tierras se basan en el valor que tienen las mismas en el mercado. Por varios motivos estos sistemas son inadecuados cuando se trata de valorización de las tierras para fines de reforma, debido a que:

a) Tal criterio incluye como "valor" de la tierra una serie de elementos que no derivan de su productividad real, sino de los defectos de la propia estructura agraria, tal como mano de obra barata, posibilidades de evasión de impuestos, control del mercado local, etcétera. La artificialidad del concepto de "valor comercial" radica también en el hecho de que la demanda por tierras está influenciada por una serie de factores no económicos, tales como el deseo de ciertos inversionistas de poseer tierras para adquirir el *status* socialmente alto de terratenientes.

Por lo tanto, si se paga el "valor comercial" se está pagando un valor realmente más elevado de lo que se puede económicamente recuperar con las tierras.

b) Hay problemas prácticos en determinar cuál es el precio de mercado a considerarse para fijar el valor. ¿Debe considerarse el mercado para las tierras antes o después de iniciarse la reforma? También se abre la puerta para cierta corrupción entre vendedores y compradores de tierras en la fijación de los precios; tampoco los peritos evaluadores son siempre completamente objetivos en su actuación.

Por esta razón se ha buscado criterios más objetivos. Uno de ellos consiste en considerar el avalúo fiscal de las tierras como base para el pago de la compensación. Teniendo en cuenta que avalúos, generalmente fijados por los propios dueños de la tierra, contienen una valorización más próxima al valor real y considerablemente inferior al llamado precio de mercado. Finalmente, se pueden intentar métodos de valorización más adecuados, de tal modo de establecer una relación más estrecha entre el precio y la real productividad.

Las nuevas técnicas, basadas en el uso de satélites y aviones con radares de visión lateral, pueden presentar resultados económicos y equitativos, además de representar una economía en el uso de tiempo y técnicos. La preparación de un catastro se hace factible con el análisis casi simultáneo del uso actual y potencial de las tierras. Estos mismos datos son básicos para la planificación agrícola, bajo cualquier estrategia de reforma.

Desde el punto de vista financiero también estos estudios se financian frecuentemente por organismos internacionales o por medio de arreglos bilaterales.

Con las nuevas técnicas el costo de conseguir los datos básicos por 100 hectáreas no tiene que llegar más arriba de 15 dólares. Dependiendo del tamaño de las propiedades, la facilidad de acceso a ellas, etcétera, el costo total de un catastro y la determinación del uso actual y potencial de las tierras podría hacerse hasta por 5 dólares por unidad agrícola.

El financiamiento de estos estudios se ha facilitado mucho debido a la posibilidad de aprovechar las agencias geográficas nacionales y la posibilidad de contar con ayuda técnica y financiera externa. Éste fue el caso especialmente de Chile donde, después del terremoto de 1960, se recibió ayuda sustancial externa de varios organismos. El estudio sirvió después de base para el sistema de impuestos y el proceso de reforma agraria.

Forma de pago

Las normas que determinan la forma de compensación (en efectivo, en bonos o en pago diferido) a los terratenientes podrían ser las más fundamentales para efectos fiscales y para acelerar el ritmo de la reforma. Teóricamente se justifica que una porción del pago sea en efectivo para evitar el riesgo de que los terratenientes rebajen la producción descapitalizando sus fincas, a través de las ventas de inventario, ganado o maquinaria, etcétera. El monto de este pago se supone que también facilita la mantención del apoyo de los terratenientes y otros sectores políticamente poderosos.

Existe una relación directa entre los requisitos financieros para las expropiaciones y los términos de compensación en efectivo. Aunque hay variaciones sustanciales en este aspecto, el pago en efectivo alcanza en algunos casos hasta el 50% del pago total de la tierra, incluso en países empeñados en realizar reformas agrarias estructurales.

La fijación de altos porcentajes de pago de las compensaciones es una de las estrategias que los opositores de la reforma siguen para así frenar la adquisición de tierras y, por lo tanto, el proceso de la reforma. Conviene, por lo tanto, que el gobierno tome medidas para contrabalancear esta maniobra.

Los países que han intentado realizar reformas agrarias dentro de un marco "populista" (Colombia, Venezuela, Perú y Chile) emitieron distintos tipos de bonos para compensar a los terratenientes de acuerdo a las clases y según el tamaño de las propiedades (ver tabla anexa). Como en estos casos la intención explícita de las leyes era la de discriminar en contra de los grandes propietarios y de los que no cumplían con las leyes sociales, se fijó una tasa de interés por debajo del mercado y no se tomaron medidas para proteger a los recipientes de los bonos contra las fluctuaciones de valor.

Sistema de bonos

Las implicaciones financieras de los bonos varían según: a) la convertibilidad de los mismos, o sea la facilidad con que pueden cambiarse en efectivo o su equivalente; b) la garantía que se da contra cambios en el valor de la moneda y la garantía contra otros riesgos.

Mientras más fácil sea convertir los bonos en efectivo o su sustituto, menos efectiva será la redistribución del poder e ingreso a través de la reforma. En este sentido la experiencia en América Latina ha ido de un extremo a otro. Sin embargo, por lo general, se han establecido distintos tipos de bonos, de acuerdo con la eficacia del uso de las tierras o el cumplimiento con las leyes sociales en la época anterior a la reforma. Pese a que esta forma contiene un principio de equidad, la desventaja de no vincularse a las necesidades futuras del proceso de reforma.

Al hablar de los bonos y de las garantías que deben tener, valdría notar, preliminarmente, que el negocio de venta de tierras siempre tuvo sus riesgos, no existiendo, por lo tanto, ninguna razón histórica para otorgar a los bonos de reforma mayores seguridades y liquidez que a las tradicionales hipotecas. Por otra parte, es imposible separar la protección a los bonos de otras políticas antiinflacionarias del gobierno. El riesgo de inflación es un riesgo para toda la sociedad y no se puede beneficiar a un sector de la población (específicamente los terratenientes) sin castigar al resto. Es absurdo esperar que los exterratenientes reciban una protección

aún mayor contra la inflación que los otros elementos de la comunidad, tales como pensionistas, etcétera.

Muchas veces se han abierto discusiones en foros internacionales sobre la posibilidad de garantizar los bonos de la reforma contra la inflación u otros riesgos, tales como revoluciones, etcétera. Para cumplir con los fines del proceso de reforma sería quizás más apropiado que los organismos internacionales se preocuparan en establecer sistemas seguros o garantías de ingresos mínimos para los campesinos.

Dejando aparte los aspectos de liquidez bancaria referentes al fácil cambio de los bonos, es obvio que el capital que se canaliza para este fin deja de estar disponible para aplicación en los programas de desarrollo. Vale repetir lo que puede parecer obvio: que cualquier pago del gobierno a los terratenientes es una transferencia de valores que no resulta por sí misma en un aumento de la capacidad productiva del sector del país. Por su naturaleza, estos pagos son regresivos e inflacionarios y rebajan la liquidez y capacidad financiera del gobierno.

Existen, a la disposición del gobierno, muchos mecanismos para proceder al reembolso de los terratenientes. Ellos son bastante flexibles y se adaptan a las políticas y estrategias oficiales. En la historia de la región el reembolso a los expropiados ha variado desde cero en México, Bolivia y Cuba, hasta niveles altos en Venezuela y otros países no tan ricos, provocando con ello que muchos terratenientes hicieran todo empeño en vender sus terrenos al Estado.

En breve no hay manera "objetiva" de fijar el nivel de pago de las tierras. Lo que se trata es de establecer un sistema que adelante lo más rápido posible la transformación económica y social esperada a través de la reforma.

C. Administración y planificación

Para ejecutar un programa de reforma agraria no hay necesidad de aumentar los recursos financieros asignados usualmente por los gobiernos para las actividades de planificación y administración de los organismos del sector público agrícola. Sin embargo, es imprescindible proceder a reajustes fundamentales en la estructura administrativa y otorgar prioridad a los programas de reforma.

En este sentido, todos los gobiernos con intenciones serias de llevar a cabo reformas agrarias han tenido que enfrentar el problema de cómo reorganizar sus agencias del sector agrario para asegurar

que los planes se formulen, que los programas de desarrollo se ejecuten y que los objetivos de la reforma sean logrados.

Las medidas tomadas en relación a las unidades administrativas repercuten fuertemente en la capacidad del país para movilizar recursos para ejecutar la reforma. Este problema puede ser visualizado desde tres aspectos principales: a) la agencia ejecutora; b) la unificación de la acción de las agencias públicas; c) la descentralización de la planificación y ejecución de los programas.

Al decidir la realización de una reforma agraria, una de las primeras medidas que los gobiernos tienen que tomar se refiere a la unidad administrativa encargada de promover su ejecución. El gobierno debe elegir entre asignar la tarea a uno de los organismos ya existentes, crear un organismo nuevo y agregarlo a los demás o proceder a una profunda reestructuración de las agencias existentes, de modo de transformarlas todas en instrumentos de la reforma. Es evidente que la adopción de cualquiera de estas alternativas es función del apoyo político con que se cuenta para realizar la reforma.

La experiencia latinoamericana de estos últimos años ha demostrado la inconveniencia de crear un organismo autónomo, sin proceder simultáneamente a un reajuste de fondos en las demás agencias. En estos casos es imposible evitar una feroz competencia por los recursos del presupuesto fiscal entre las antiguas agencias y la nueva. Tampoco es fácil impedir que ésta, pese a la prioridad que pueda obtener de las altas esferas, sea perjudicada en la disputa una vez que las otras agencias y los otros ministerios lógicamente procurarán resistir con todas sus fuerzas un corte de sus fondos o de su personal, movilizándolo para este efecto su clientela tradicional. Ante estas presiones, el nuevo organismo de reforma, por estar en el comienzo de sus actividades, no tiene muchos medios para defender su participación en el presupuesto, sobre todo si se considera que su clientela, constituida básicamente por los beneficiarios potenciales de la reforma, conforma la capa menos influyente y más dispersa de la población. En tales condiciones la distribución de recursos entre las distintas agencias tenderá a seguir los patrones anteriores, que operan por fuerza de la propia inercia administrativa. Indudablemente en el intervalo de transición los grupos afectados adversamente, tanto de burócratas como de exterratenientes, tratan de bloquear las actividades de reforma, aprovechando el instrumento más a su alcance, o sea el presupuesto.

La situación indicada muestra la alta conveniencia de reestructurar los ministerios de manera a descentralizarlos, y a la vez crear

un impulso para la reforma agraria. Hay fuertes argumentos a favor de descentralizar las actividades de la reforma, tanto por motivos administrativos como para mejorar la planificación de las actividades de consolidación de su desarrollo.

Una de las características más comunes de la estructura administrativa en el sector agrícola es la dispersión de responsabilidades y autoridad entre agencias. Es a nivel de terreno en que esa dispersión manifiesta sus efectos más dañinos. Resultado de ello son situaciones absurdas de duplicidad de oficinas, técnicos y líneas de créditos, en unos aspectos del desarrollo mientras hay una carencia absoluta de acción oficial en otros. Si se busca solucionar este problema en función de los intereses de los campesinos y no desde la perspectiva de los burócratas, la salida tiene que estar en la descentralización. Si se quiere, realmente, hacer llegar hasta los campesinos los servicios del gobierno, es indispensable otorgar mayor autonomía de decisión a las agencias locales y lograr medios de coordinarlas. Los campesinos deberían participar en la formulación de las políticas de esas agencias.

Hay una estricta relación entre la eficacia de los programas de desarrollo y el margen de autonomía con que actúan los funcionarios y los grupos locales de su formulación e implementación. Es fácil citar casos en que decisiones administrativas tomadas por elementos ajenos a la región trabajan o impiden el logro de proyectos importantes.

Para que la acción administrativa coincida con los intereses reales de los campesinos, es indispensable que éstos cuenten con organizaciones de base fuertes e independientes, aptas para captar sus deseos y expresarlos a los organismos públicos.

Las mismas resistencias que se encuentran en reestructurar los presupuestos administrativos se ven a nivel de planificación. En casi todos los ministerios de agricultura la planificación ha sido un instrumento a través del cual las varias dependencias canalizan sus estimaciones presupuestarias y donde las varias dependencias compiten entre sí para obtener un mayor aporte oficial. Solamente en casos raros existe una planificación a nivel de campo que permite establecer prioridades en beneficio de los campesinos.

Un nuevo sistema de planificación tendría que implantarse, dando más peso a los programas regionales y a la estrecha relación que debe existir, a nivel de campo, entre las agencias que prestan servicios a las organizaciones campesinas.

En todas las experiencias concretas de reforma en la región se ha podido comprobar que, al principio, los gastos operacionales del

programa son extremadamente altos, pero se rebajan proporcionalmente a medida que avanza el proceso. Esta secuencia tiene su lógica, pues para montar una maquinaria burocrática con perspectivas de acción importantes se requiere atraer personal técnico y administrativo, lo que significa la realización de gastos que sólo serán plenamente compensados cuando la reforma alcance magnitudes superiores. El riesgo de esto consiste en que en muchos casos, como se ha visto en el pasado, la creación de grandes aparatos no significó la efectiva realización de un proceso de reforma.

Resumiendo estas consideraciones sobre el financiamiento de la etapa de administración y planificación, se podría decir que las limitaciones presupuestarias no constituyen las trabas más importantes en la administración y planificación del proceso de reforma. Por lo contrario, las agencias que, dentro de la estructura administrativa existente, se dedican al servicio de las antiguas clientelas y que actúan en una forma dispersa y descoordinada constituyen el principal obstáculo no sólo para la reforma, sino que para los otros aspectos del programa de desarrollo. Una reestructuración de estos organismos aparece entonces como algo esencial, no sólo para poner la administración al servicio del campesinado, sino también para aprovechar adecuadamente los recursos técnicos y financieros de que dispone el gobierno.

D. Consolidación y desarrollo del sector reformado

La implementación de cualquier estrategia para desarrollar el sector rural, requiere que se canalicen recursos públicos y privados para construcciones, facilidades, servicios, etcétera.

No debiera causar sorpresa a nadie que los requerimientos de recursos financieros para estos rubros sean elevados, si se tiene en cuenta que los campesinos han sido, por largos años, los grandes ignorados. Una de las evidencias que están surgiendo de la experiencia latinoamericana de reforma agraria, en estos últimos años, es el nivel bajo de inversiones en el campo, tanto por parte de los terratenientes como por parte del Estado. En tales circunstancias si se quiere lograr los objetivos de los procesos de reforma, es necesario hacer inversiones tanto en infraestructura social como en infraestructura productiva, lo que transforma este rubro de gastos en el más elevado de todo el proceso de reforma.

Se ha visto que es posible minimizar o diferir las exigencias de financiamiento para legalizar las transferencias de tierras, y para administrar los programas de reforma. Sin embargo, en cuanto a los

requisitos financieros para crear la infraestructura económica, estas posibilidades si bien existen, son mucho más limitadas.

No se puede llegar a detalles, pero se intentará indicar, en adelante, ciertos órdenes de magnitud del financiamiento requerido para intensificar el desarrollo del sector reformado y se procurará revisar algunos principios y algunas experiencias relacionadas con la reducción de los recursos financieros requeridos, en función de distintos regímenes de reforma, como asimismo acerca de las posibilidades de reorientación del flujo de los recursos de otros sectores con el objeto de canalizar hacia el sector reformado.

Es posible estimar las inversiones requeridas para alcanzar ciertas metas de crecimiento del producto agrícola, en función de las tasas de desarrollo esperadas para los países de la región. En este sentido, se ha supuesto que la tasa de crecimiento anual en el producto agrícola debe ser de 4.2% y que se requiere \$ 3.00 de nueva inversión para sacar \$ 1.00 de aumento de producción. En estas bases se requieren \$ 3.2 millones de capital por año para los 18 países latinoamericanos (excluyendo Haití y Cuba). Esta inversión anual es equivalente a casi 20% de toda la producción agrícola en el año 1965, y sobrepasa casi cuatro veces todas las inversiones y otros gastos de los gobiernos centrales en la misma época en el sector agrícola (ver cuadro núm. 3).

Se ve con claridad que, salvo en casos excepcionales, los países de las regiones que más requieren remodelar su tenencia y estructura agraria tendrían los problemas más graves en movilizar tales montos. Esto pone en relieve la necesidad de formular estrategias de consolidación de la reforma que no descansen tanto en los presupuestos fiscales. Puede ocurrir, por ejemplo, que un gobierno se niegue a aportar el capital para este sector, tal como sucedió con el de Bolivia después de su reforma agraria de 1953. Sin llegar a este caso extremo, siempre será difícil, pese a la prioridad que obtenga la reforma, vencer la competencia de otros sectores y grupos de presión sobre el presupuesto fiscal.

Existen mayores posibilidades de rebajar los requisitos financieros de los programas de consolidación de la reforma cuando se entrega a los beneficiarios un margen mayor de manejo de los recursos a emplearse en las inversiones. En el primer lugar, en la planificación del proceso, la propia ejecución de las actividades deberían dejarse al control local y regional en el límite máximo posible, sin dejar de tener en cuenta, por supuesto, la asistencia técnica que el Estado debe prestarle y la supervisión necesaria para evitar abusos. Esto se relaciona estrechamente con la reorganización y descentra-

lización administrativa. Otro factor de disminución de los requisitos de capital consiste en las prioridades de inversiones. Si se da prioridad al mejoramiento de las facilidades ya existentes, y no a la construcción de nuevas obras, o si se prefiere mejorar la explotación de las unidades existentes a la alternativa de abrir nuevas áreas a la explotación, los requisitos financieros serán menores. En este mismo sentido, cuanto menos prioridad se da al uso de recursos de capital para construcción de casas y otras obras, prefiriéndose dejar que los propios campesinos las hagan, mayores serán las disponibilidades de recursos para aplicación en inversiones directamente reproductivas.

Finalmente, el mejor y más abundante recurso, con que cuenta la reforma agraria es la mano de obra de los beneficiarios, la que debe aprovecharse al máximo. Esto requiere que se estimule a las organizaciones de los campesinos y que ellas se adapten a estas exigencias del proceso, lo que supone otorgar primera prioridad a los gastos de capacitación y promoción de la organización de los campesinos.

Las otras posibilidades que tiene el gobierno de disminuir los requisitos financieros inmediatos, en la fase de consolidación de la reforma, son bastante conocidas, pero no por eso necesariamente las más adecuadamente comprendidas.

Refirámonos a los pagos directos o reembolsos que hacen los beneficiarios y a los préstamos externos otorgados por organismos financieros internacionales.

Es un problema tanto político como financiero el nivel de pago que debe exigirse a los campesinos beneficiarios del programa. A veces el problema es tan delicado que hasta la palabra empleada para designar la operación (como por ejemplo, si se debe designar como "reembolso" o "impuesto" o "recargo") tiene un significado político. Dejando aparte este aspecto para mirar tan sólo el de la ejecución del programa, la mantención de un nivel bajo de amortización de los gastos hechos por el gobierno se justificaría porque habilita a los beneficiarios de la reforma no sólo a aumentar su nivel de consumo, lo que puede tener efectos estimulantes indirectos en la propia economía del país, como su capacidad de inversión. El argumento es aceptable siempre y cuando no limite la incorporación de un mayor número de campesinos. En tales casos sería preferible las amortizaciones a niveles más altos para repartir equitativamente, y en el mayor número posible, los beneficios de la reforma.

En el análisis de este problema habría que reconocer, por una parte, los efectos estimulantes del aumento de ingresos de los campesinos en los otros sectores de la economía (aumento de la de-

manda global y la actividad industrial y comercial, etcétera, sin olvidar, por otra parte, que existen otros usos de estos fondos que, dependiendo del contexto, podrían ser aún más estimulantes (como por ejemplo las inversiones en infraestructura realizadas por el Estado).

Pero no debemos perder el punto de vista práctico y aceptar el hecho de que la decisión sobre el nivel de reembolso se hace a nivel político, donde la influencia de un campesinado organizado no puede ignorarse. En la práctica de los cuatro países estudiados que siguen políticas reformistas, uno de ellos (Venezuela) no cobra nada a los beneficiarios por la tierra. Tampoco en los casos de Bolivia y México el gobierno efectuó el cobro a los campesinos por estos conceptos. En Colombia, sin embargo, se cargan todos los gastos hechos por el gobierno para pagar las tierras y las instalaciones. En Perú y Chile la ley otorga al gobierno una mayor flexibilidad en la fijación del nivel de amortizaciones.

En cuanto a la incorporación de las nuevas unidades creadas por la reforma al sistema tributario de los países, la experiencia latinoamericana ha sido diferente. Ni en Colombia, ni en Chile donde los impuestos sobre las tierras rurales existen desde hace tiempo son pagados por los beneficiarios.

El sistema tributario que afecta al sector agrícola y rural de los países latinoamericanos es muy defectuoso, lo que se evidencia tanto por el poco ingreso fiscal que rinden, como por los efectos contraproducentes que tienen los impuestos existentes, tal como el que castiga el uso de insumos modernos o los excedentes comercializados, en lugar de fijar impuestos sobre los ingresos o sobre la tierra.¹

El mejoramiento de los sistemas tributarios, especialmente aquellos ligados estrechamente a la reforma agraria y al desarrollo económico, dependería, entre otras cosas, de la disponibilidad de catastros y determinación de la capacidad de producción de los recursos agrícolas existentes, a través de estudios de suelos y de aguas, etcétera.

Otra fuente importante de recursos para hacer frente a los gastos de la etapa de consolidación es el crédito agrícola.

Además de poder reorientar algunos créditos dentro del sistema financiero actual, el gobierno puede canalizar créditos externos hacia inversiones en apoyo de la reforma agraria. La cantidad de estos créditos a beneficio explícitamente del sector reformado ha sido relati-

¹ Ver A. L. Domike y V. Tokman, "The Role of Agriculture Taxation in Financing Agricultural Development in Latin America" en Keith Griffin, *Financing Development in Latin America*, 1971, pp. 113-151.

vamente pequeña. En la década de los 60, los tres organismos financieros internacionales más significantes (US-AID, BID y BIRF) concedieron préstamos para el sector agrícola que ascendían a 1 800 millones de dólares, o sea aproximadamente 12% de todos sus préstamos durante esa época. Se estima que de estas fuentes de financiamiento provinieron entre 25 y 30% del total de los recursos presupuestarios de los programas de desarrollo agrícola en la región. Se reconoce que esta cantidad es aún muy pequeña en relación a los 3 200 millones de dólares anuales que implican una tasa de desarrollo agrícola acelerada. Además, solamente una fracción pequeña de ese monto (se estima que 15 a 20%) llegó al sector reformado.²

Los organismos financieros han dado varias razones para explicar el monto reducido de financiamiento externo para la reforma. Primeramente, es difícil preparar estudios de factibilidad en relación con estos proyectos y por eso son escasos. Por otro lado, dichos proyectos contienen un escaso componente en divisas extranjeras, por lo cual los organismos financieros no se interesan. También la viabilidad financiera de estos proyectos es relativa; esto se debe en gran parte a su mal diseño y al alto cargo de servicios y asistencia técnica requeridos.

Estos impedimentos no han desaparecido, pero las políticas de los bancos de desarrollo están adaptándose progresivamente a las necesidades de programas de consolidación del sector reformado. También el PORD y otros organismos internacionales quieren dirigir una proporción creciente de sus fondos a estos fines.³

La adaptación de las agencias crediticias domésticas a una política de reorientación del crédito en función de la reforma agraria no es fácil. Sin embargo, es absolutamente necesaria. Tanto el personal como las prioridades establecidas para el uso de su capital y los procedimientos de concesión de préstamos resisten las nuevas modalidades de actuación que la reforma agraria requiere. La experiencia de estos años demuestra que la actuación de los bancos privados y oficiales, creados para servir al sector agrícola, no ha sido muy alentadora para el campesinado, lo que pone en relieve la necesidad de reestructuración de estos organismos y capacitación de su personal.

Habría además una necesidad lógica de ampliar las líneas de crédito disponible al sector reformado, reformulando en el trans-

² Ver "Estrategia para el Desarrollo Rural y Políticas de Financiamiento Externo en la Agricultura Latinoamericana", VII Conferencia Interamericana de Agricultura, CIES/AGRI/11, 5 mayo, 1971.

³ Ver como ejemplo de la colaboración entre los organismos internacionales en este campo los estudios preparados por el Programa Cooperativo FAO/BID en el Perú.

curso las prioridades y criterios de los préstamos en tal forma que los fines de la reforma no estén supeditados a los criterios de un sistema bancario creado para satisfacer las exigencias de una época ya sobrepasada.

Otra fuente de recursos para la etapa de consolidación es la reorientación de los servicios prestados por el Estado a los agricultores.

Para los propósitos actuales esa reorientación de los recursos domésticos hacia el mejoramiento del sector reformado es un concepto de primera importancia, aunque difícil de implementar. En resumen, se trata de tomar medidas para poner a la disposición del campesinado los servicios del gobierno antes dirigidos, casi con exclusividad, al sector agrícola comercial y tradicional. También se trata de las posibilidades de aumentar los impuestos y otros cargos pagados por el sector no reformado que puedan aprovecharse a su vez para mejorar la infraestructura y los servicios agrícolas.

Las agencias de extensión, capacitación, investigación, comercialización y crédito que servían a la clientela de la estructura prerreforma son los que pueden, en principio, adaptarse mejor para servir a la nueva clientela. Corresponde a la administración, a través de la creación de nuevos incentivos y metas para su personal, eliminar los obstáculos que se oponen a esa reorientación de los servicios públicos. Contribuyen a dicho cambio de ambiente los cursos de capacitación y conscientización, los traslados de función y de local de prestación de servicios de algunos funcionarios y un mando fuerte con nueva visión, especialmente para los que trabajan directamente en el campo.

CUADRO 1

COMPOSICIÓN DE LAS AGENCIAS DE REFORMA AGRARIA Y ACCIÓN TOMADA EN PERÚ, CHILE, VENEZUELA Y COLOMBIA

Concepto	PERÚ ^a			CHILE			VENEZUELA		COLOMBIA ^b		
	1964-Junio 1969 (Ley 15037)	Junio 1969 a Oct. 1970 (D. Ley 17716)	Total proyectado hasta 1975	1965-67 (Ley 15020)	1967-70 (Ley 16640)	Plannedo 1960-69 1971-72 (Ley 16640)	Plannedo 1970-74	Total proyectado	1962	1966	1970
Agencia de Reforma Agraria				(1966 ^f)	(1970 ^f)	(Junio 1917)					
Empleados (Nos.)											
Profesional		429 ^c (2,236) ^d	—	499	1,239	1,252	—	—	146	342	758
Subprofesional		19 ^c (3,746) ^d	—	—	—	—	—	—	66	501	1,325
Administrativo, servicial y se- cretarial		1,311 ^c (3,342) ^d	—	441	690	661	—	—	364	819	1,649
Expropiación o adquisición de tierra de propiedad privada											
Propiedades o haciendas		433	—	26,244	490 ^e	916 ^e	—	—	—	—	1,674 ⁱ
Mil hectáreas	727	1,328	—	14,170	1,205 ^e	2,889 ^e	—	1,229 ^g	1,468 ^h	2,697	270 ⁱ
No. de beneficiarios	16,554	48,324	—	320,000	8,341 ^e	12,960 ^e	—	100,000 ^j	115,000 ^k	215,000	8,602 ⁱ
"Programas de colonización" con asistencia o dirección pú- blica											
Mil hectáreas	—	—	3,000	—	—	—	—	—	—	—	—
No. de colonos	—	—	43,000	—	—	—	—	—	—	—	—
Beneficiarios directos por agencia (profesional y fun- cionarios técnicos)	—	108 ^m	—	9	26	—	—	—	—	—	—

^a FAO/IDB Cooperative Programme, Plan de Desarrollo Agropecuario y Comercialización en Arcas de Reforma Agraria, Perú. I. Informe General, II. Plan de Área Lampa-Capachica, III Plan de Área de Virú, Textos preliminares, Washington, 1971.

^b Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, "Anotaciones Preliminares para el Análisis del Estado de la Reforma Agraria en Colombia", FAO, Oficina Regional para América Latina, La Reforma Agraria en América Latina, Parte III, Santiago, Chile, noviembre, 1970.

^c Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Información Diversa Util al Proceso de Reforma Agraria, Lima, Perú, diciembre, 1970 (mimeografiado)

^d Total del Ministerio de Agricultura y sus dependencias. No incluye Banco Agrícola y Pecuario.

^e CORA, Dirección de Planificación y control, datos no publicados.

^f Santiago Rojas Gandulfo y Santiago Torres Espina, Política y Gestión Crediticia en la Reforma Agraria Chilena (1966-1970), Memoria, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas, 1971

^g Neto; es decir, que no incluye tierras no aptas para ser asignadas a los colonos. Las tierras públicas adquiridas por IAN para recolonización ascienden a un área aproximadamente igual a la de tierras privadas. Fuente: CENDES/CIDA, Reforma Agraria, vol. 1, El proceso de Adquisición de Tierras, 1969.

^h Bruto, es decir incluyendo las tierras no aptas para colonización. Fuente: Proyecciones, Análisis e Implicaciones de los Programas Básicos del Instituto Agrario Nacional. (Periodo 1970-1974), Caracas, julio, 1970

ⁱ Comprada o expropiada hasta el 30 de julio de 1971. Fuente: Ministerio de Agricultura, Proyecto de Ley para la cual se introducen modificaciones a las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y la de 1698, Bogotá, agosto, 1971.

Tierras privadas compradas, expropiadas o "cedidas" a INCORA de acuerdo a Banco Canadeno de Colombia, Informe del Comité Evaluador de la Reforma Agraria, enero de 1971, Cuadro 1, ascendieron a 600 000 has.

^j Estimadas hasta 1967, no contando abandono de parcelas estimadas en un 8%, CENDES/CIDA, Reforma Agraria, vol. 11, El Proceso de dotación de tierras, Caracas, 1969.

^k Proyecciones, Análisis e Implicaciones de los Programas Básicos del Instituto Agrario Nacional. (Periodo 1970-1974), Caracas, Venezuela, julio, 1970.

^l 1962 a julio 30, 1971. Redistribución de tierras privadas solamente. Incluye 654 "títulos" a cooperativas o tierras de uso común. Fuente: Ministerio de Agricultura, Proyecto de Ley por la cual se introducen modificaciones a las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y la de 1968, Bogotá, Colombia, agosto 1971

^m 1970

CUADRO 2

RELACIONES ENTRE AVALÚO DE TIERRAS, COMPENSACIÓN A TERRATENIENTES
Y REEMBOLSO DE LOS BENEFICIARIOS EN CUATRO PAÍSES A 1971

	Chile		Colombia	
Avalúo de tierras	Valor indicado en declaración de impuestos sobre la renta, más apreciación de inversiones posteriores.		Máximo sobre auto-declaración de impuestos (Decreto 1963); precio establecido por comisión catastral que usa criterios standard de tasación.	
Formas de pago	Un máximo de 10% en efectivo. El resto en bonos clase A o C, emitidos en dos series; ex-terratendiente recibe 70% de serie I, 30% de serie II.		Tierras no cultivadas: Bonos clase B; tierras no suficientemente cultivadas: 20% en efectivo (hasta un máximo de 100,000 pesos), resto pagadero en 12 cuotas anuales al 4% interés. (En caso de tierras alquiladas o de medieros, la mitad pagadera en efectivo en cuotas durante 15 años, y la mitad en bonos clase B.) Otras tierras 20% en efectivo. Hasta un máximo de 300,000 pesos); el resto en cinco cuotas anuales a 6% de interés. Los ex-terratendientes tienen la opción de pago totalmente en bonos clase A.	
Características de los bonos	Clase A	Clase C	Clase A	Clase B
a) Plazo de reembolso	25	30	15	25
b) Interés	3% sobre el valor real por cupón anual. (Para serie I: Más 3% sobre mitad de ajuste inflacionario.)		7%	2%
c) Ajuste inflacionario	Solamente para Serie I, de acuerdo a índice de precios de consumo.		Ninguno.	
d) Convertibilidad u otros usos	Pago de impuestos, colateral, préstamo para servicios públicos.		En principio, libremente transferibles y aceptables por INCORA a su valor real para pago deudas específicas.	
e) Otras provisiones	Ninguna.		Capital e intereses exento de impuestos.	

Colombia

Reembolso por parte beneficiarios

- a) Precio Fijado administrativamente.
- b) Amortización Máxima 30 años, a partir de la fecha del traspaso definitivo (3 a 5 años después del asentamiento).
- c) Intereses 3% sobre cuotas anuales (6% en caso de mora).
- d) Periodo de gracia A 3 años sobre intereses únicamente.
- e) Ajuste inflacionario 70% sobre cuota anual de acuerdo a índice de precios del consumidor (intereses cargados solamente sobre la 1/2 del ajuste).

Precio pagado más valor de toda inversión hecha por INCORA sobre la tierra.

Máximo 15 años.

4% sobre saldo adeudado.

2 años sobre capital y ½ de intereses.

Perú

- c) Ajuste inflacionario Ninguno.
- d) Convertibilidad u otros usos Intransferible; pero pueden ser cambiables por órdenes de pago contra agencias financieras de desarrollo gubernamentales (en este caso, por el valor del mercado oficial).
- e) Otras provisiones Nominalmente exentos de impuestos, pero de hecho sujeto a impuestos sobre la renta.

Ninguno

Venezuela

Clase A

Clase B

Clase C

Intransferibles, pero pueden usarse como garantía para préstamos oficiales agrícolas e industriales. Los cupones se pueden usar para pago de impuesto.
Ninguna.

Totalmente negociables.

Reembolso por beneficiarios

- a) Precio De acuerdo a la capacidad de pago de cada unidad agrícola.
- b) Amortización 20 años.
- c) Intereses Fijado administrativamente.
- d) Periodo de gracia Fijado administrativamente (máximo 5 años).

Ninguna provisión para repago de tierras o inversiones.

—

—

—

	Perú	Venezuela				
e) Ajuste inflacionario	Ninguno.	—				
Avalúo de tierras	Pendiente de avalúo oficial, 1968, autodeclaración más o menos cualquier inversión o desinversión. En caso de tierras alquiladas el promedio de la renta declarada en los últimos tres años capitalizada al 6 o 9% dependiendo del tamaño de la parcela arrendada. (Plantaciones, ganado y equipo son tasados de acuerdo al valor en el mercado o valor de catálogo.)	Avalúo debe considerar: a) Producción media durante 6 años inmediato anteriores; b) Cualquier valor declarado o tasado para efectos de declaración de impuestos; c) Precio de mercado de la propiedad durante los 10 años precedentes o de propiedades similares durante los 5 años precedentes; d) Cualquier otro "factor para fijar un precio justo" o aquéllos que están cubiertos por la Ley de Expropiación de Servicios Públicos o Sociales.				
Formas de pago	Valor de la propiedad según cultivo: Mejor: 100,000 Soles; Mediano: 50,000 Soles; Peor Cultivo: 25,000 Soles o menos; el reembolso es el valor total en efectivo. Si el valor excede dichos máximos el resto se pagará en bonos clase A, B, C. Amortización anual máxima en efectivo por propietario hasta aproximadamente US\$ 6,500. El resto es pagadero en órdenes de pago de corporación financiera gubernamental, al 7% de interés.	Compensación valor de la propiedad hasta 100,000 bolívares todo en efectivo. 100,001- 250,000 : 30% en efectivo, 70% bonos 250,001- 500,000 : 30% en efectivo, 70% bonos 500,001-1.000,000 : 20% en efectivo, 80% bonos Más de 1 millón : 10% en efectivo, 90% bonos Pago en bonos clase A por terrenos sin cultivar o alquilados. Pago en bonos clase B para todos los otros casos.				
Características de los bonos	Clase A	Clase B	Clase C	Clase A	Clase B	Clase C
a) Plazo de reembolso	20	25	20	20	15	10
b) Intereses	6%	5%	4%	3%	4%	Valor en el mercado (usado más que todo para obtener fondos para inversiones en Reforma Agraria).

CUADRO 3

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, REQUERIMIENTOS FINANCIEROS GASTOS GUBERNAMENTALES Y PAGOS FISCALES EN LATINOAMÉRICA

	Importancia relativa del sector agrícola			Requerimientos anuales de inversión en el sector agrícola de 1965-1985	Gastos gubernamentales en agricultura	Recaudaciones del Gobierno Central provenientes de impuestos sobre producción agrícola
	Aporte producción agrícola al PIB (1965-1967) (Por ciento)	Empleo agrícola total (1960)	Producción agrícola (1965)			
Millones de US\$						
<i>Agriculturas predominantemente tradicionales</i>						
Haití	46.3	77.4	n/a	n/a	n/a	n/a
Rep. Dominicana	24.6	69.7	163	31.7	15.7	15.7
Guatemala	30.0	64.7	422	8.6	5.6	7.7
El Salvador	29.8	60.3	238	45.5	5.3	17.6
Honduras	38.7	66.8	195	37.8	5.2	2.3
Nicaragua	30.2	59.7	176	34.0	10.1	4.3
Ecuador	33.9	55.6	389	75.4	14.2	25.6
Paraguay	33.5	52.2	147	28.5	6.5	6.0
Bolivia	26.3	63.3	158	30.6	3.6	0.6
Subtotal			1,888	365.1		
<i>Agriculturas mixtas (tradicional-comercial)</i>						
Perú	20.0	49.7	861	166.8	32.4	52.1
Colombia	32.0	53.9	1,648	319.4	76.7	40.5
Brasil	21.4	51.6	4,689	908.1	113.3	378.9
Panamá	20.2	46.2	124	24.0	5.1	2.1
Costa Rica	23.6	47.5	140	27.1	4.2	12.3
México	16.9	54.2	3,301	640.2	174.6	73.8
Subtotal			10,760	2,085.6		

CUADRO 3

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA, REQUERIMIENTOS FINANCIEROS GASTOS GUBERNAMENTALES Y PAGOS FISCALES EN LATINOAMÉRICA

	Importancia relativa del sector agrícola			Requerimientos anuales de inversión en el sector agrícola de 1965-1985	Gastos gubernamentales en agricultura	Recaudaciones del Gobierno Central provenientes de impuestos sobre producción agrícola
	Aporte producción agrícola al PIB (1965-1967)	Empleo agrícola total (1960)	Producción agrícola (1965)			
	(Por ciento)				Millones de US\$	
<i>Agricultura predominantemente comercial</i>						
Chile	10.1	27.7	431	83.4	71.5	33.6
Argentina	16.7	19.2	2,605	504.8	188.4	237.6
Venezuela	7.2	32.1	218	42.3	35.0	0.5
Uruguay	14.0	21.7	554	107.4	8.7	26.5
Cuba	15.3	38.0	s/d	s/d	s/d	s/d
Subtotal			3,808	737.9		
TOTAL			16,456	3,188.6		

FUENTE: A. L. Domike y V. Tokman "The Role of Agricultural Taxation in Financing Agricultural Development in Latin America in Keith Griffin, *Financing Development in Latin America*, 1971, pp. 113-151.

PAPEL DE LOS CAMPESINOS EN LA EJECUCIÓN DE LA REFORMA AGRARIA

ALMINO AFFONSO, Experto de OIT adscrito al Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, ICIRA, Santiago, Chile.*

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

La participación del pueblo en los planes de desarrollo económico y social se ha convertido, en la última década, en meta proclamada por gobiernos y organismos internacionales, como, asimismo, en tema de estudio obligatorio para los científicos sociales.

La Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, realizada en mayo de 1963, en la ciudad de Bogotá, aprobó Recomendaciones en favor de la participación de los sindicatos, en todos los niveles, en la planificación del desarrollo nacional. El proyecto de Resolución, presentado por la delegación brasilera, después de subrayar que los trabajadores urbanos y rurales son los creadores del desarrollo económico y deben ser sus principales beneficiarios, proponía:

Recomienda a los Gobiernos de los Estados Miembros que incluyan, con capacidad decisoria y no meramente consultiva, representantes de los trabajadores urbanos y rurales, libremente indicados por sus entidades, en los organismos encargados de la planificación del desarrollo económico y social.¹

En lo que se refiere a la participación específica de los campesinos, cabe recordar que el Tercer Informe sobre Progresos en Reforma Agraria, publicado por Naciones Unidas en 1962, señalaba la función de las organizaciones de los trabajadores del campo

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente las de la FAO.

¹ La Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, que se realizó en Bogotá del 5 al 11 de mayo de 1963, convocada por la OEA, tenía entre sus objetivos, discutir la participación de los trabajadores en los planes nacionales de desarrollo económico y social. El autor es precisamente el responsable de la presentación del proyecto de Resolución, en su calidad de Ministro del Trabajo de Brasil.

en los programas de esta naturaleza, y se citaban diversos ejemplos de participación organizada en la planificación y la ejecución de la Reforma Agraria en varios países latinoamericanos.

También en el Congreso Mundial de la Alimentación, patrocinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, realizado en Washington en 1963,

la Comisión de Participación Popular y Acción Colectiva reconoció plenamente la importancia de la participación de las organizaciones campesinas en los programas de trabajo de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, particularmente la FAO, y recomendó que se les prestara apoyo y aliento.²

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su Resolución 1078, en julio de 1965,

recomendó, entre otras cosas, que se prestase especial atención a los estudios analíticos sobre diversos aspectos de la Reforma Agraria, entre ellos el papel de las asociaciones de campesinos y de otras organizaciones.

Por fin, cabe señalar que en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, promovida en 1966 por las Naciones Unidas, conjuntamente con la FAO y en colaboración con la ORR, se indicó que

las disposiciones legislativas relativas a la Reforma Agraria serían letra muerta si no existiese un movimiento campesino organizado para contrarrestar los intereses creados que se oponen a la redistribución efectiva de la tierra.³

En realidad el tema de la participación social ya no es tan sólo una consigna política. A partir de criterios objetivos, los técnicos en planificación del desarrollo, economistas, sociólogos y antropólogos han llegado a la conclusión de que pueden existir programas gubernamentales bien elaborados técnicamente y contando con los

² Citado en "La Función de las Organizaciones Campesinas en la Reforma Agraria y en otros programas conexos de desarrollo de la comunidad, con referencia especial a los países latinoamericanos" (Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, 1966, documento de base, FAO).

³ Informe de la Comisión de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria (Doc., 1967).

recursos financieros necesarios, pero que, no obstante, no resulten por falta de efectivo apoyo de la población. Es decir, la participación del pueblo fue elevada a la categoría de recurso fundamental para la aceleración del desarrollo.

En un Seminario Latinoamericano sobre el "Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social", promovido por CEPAL y realizado en Santiago en junio de 1964, el tema fue exhaustivamente estudiado y se reconoció que:

En el activo proceso de búsqueda de recursos y nuevos caminos que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, un nuevo factor ha venido concentrando el interés de los teóricos y prácticos de la problemática del desarrollo: se trata de la posibilidad de contar con la participación consciente y organizada de la población en los planes y proyectos específicos de desarrollo. En efecto, al lado de recursos generalmente reconocidos, como los económicos y financieros, los tecnológicos, la estabilidad interna, la planificación, el perfeccionamiento de la administración pública, las reformas agraria y tributaria, la cooperación internacional y muchos otros, los gobiernos y planificadores comienzan a destacar el valor decisivo de la contribución popular organizada.⁴

Por lo tanto, entre los factores determinantes del ritmo de desarrollo de los países hay que añadir este otro, intangible e imponderable, que es "la voluntad y la capacidad individuales y colectivas de la población para participar activa y positivamente en los propósitos de aceleración del desarrollo económico y social".⁵ Dos son los objetivos concretos que se persiguen con la participación popular:

uno de ellos es obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en búsqueda de un cumplimiento real de las principales metas fijadas. El otro es reducir, a través de un tratamiento adecuado, las resistencias habituales que cada individuo y cada comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambios.⁶

⁴ "La Participación Popular y los Principios de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social (Boletín Económico de América Latina, CEPAL, vol. ix, núm. 2, noviembre de 1964).

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

Hay mucho de común entre esa formulación y el planteamiento sobre la marginalidad que en los últimos años DESAL viene elaborando, bajo la orientación del sociólogo Roger Veckemans, S. J. Se constata que hay un trazo común a toda América Latina: la marginalidad de la inmensa mayoría de la población, sea en relación a los que viven, carentes de todo, en las "callampas", en las "favelas", en las "barriadas", en los "ranchos"; o los campesinos, o aun los trabajadores no organizados. Esta situación de marginalidad no se caracteriza sólo en términos económicos, por el desempleo, el subempleo o por las pésimas condiciones de vida, sino también por la ausencia de organizaciones o mecanismos que sean conductos a través de los cuales los hombres del pueblo participen de las decisiones que involucran a los intereses de la colectividad.

Según el planteamiento de DESAL, los agentes de las reformas necesarias a la superación de la marginalidad deben ser los propios marginados, por medio de una actuación solidaria y organizada. De ahí, por lo tanto, el énfasis que da a las organizaciones de base: las juntas vecinales, los centros de madres, los centros juveniles, los sindicatos urbanos y rurales, las ligas campesinas, las cooperativas, etcétera, buscando, en términos inmediatos, la "integración interna", que se opera por el descubrimiento de la fuerza inherente a la acción colectiva y solidaria; y, en términos mediatos, la "integración a la comunidad nacional", a través de la participación en los beneficios resultantes del desarrollo económico y en las propias decisiones colectivas, a nivel de las instituciones nacionales. Esto supone, como es evidente, toda una estructuración de abajo hacia arriba:

organizaciones de base y organizaciones intermedias de carácter funcional y territorial con representación a nivel nacional. De esta manera se crea una participación organizada de la comunidad, paralela a la de la autoridad en la consecución del bien común.⁷

Según el concepto adoptado por la Organización Internacional del Trabajo; la participación social es "la contribución de individuos o de grupos de la población activa a la aceleración del desarrollo económico y social". La participación puede ser el nivel primario, en la medida que expresa la acción de los individuos en los grupos profesionales, económicos y sociales a los que pertenecen; y de ni-

⁷ Véase Ramón Venegas y Amalio Fialho, "Principales Requisitos para la Integración Popular en el Desarrollo", en *América Latina y desarrollo social*. DESAL.

vel secundario, cuando se trata de la intervención de los propios grupos profesionales, económicos y sociales en los esfuerzos de desarrollo realizados por las autoridades gubernamentales.⁸

De una forma o de otra, todos los planteamientos mencionados hacen caso omiso de la marginalidad como un fenómeno relacionado con una estructura social dada, formulan el problema de la participación social prácticamente a nivel prescriptivo. Es ésta, por lo menos, la crítica de fondo que Aníbal Quijano opone al mencionado enfoque:

al no establecer ninguna relación significativa, teóricamente consolidada, entre la situación de los individuos llamados marginales y las tendencias estructurales de la sociedad, la marginalidad se hacía residir en los individuos mismos, asumiendo implícitamente que no era necesario problematizar la propia sociedad como tal.

Y concluye su razonamiento con estas palabras:

desde ese punto de vista, la marginalidad no es un problema de la sociedad sino en un sentido espurio: la sociedad debiera hacer algo por esos individuos, pero está liberada de hacer algo consigo misma en relación a la situación de aquéllos.⁹

En la misma línea de pensamiento, Fernando Cardoso hace las siguientes ponderaciones:

La naturaleza misma de las sociedades subdesarrolladas, donde se determinan contradicciones específicas entre clases y grupos, impide pensar en participación como una especie de resultado de la libre interacción entre grupos y personas con el propósito de distribuir los resultados (económicos, sociales y políticos) del desarrollo. Este modelo teórico de la participación como consenso es básicamente ideológico y sin significación científica. Para sobrepasar esas limitaciones, se hace necesario concebir participación en el contexto de la dominación. Es así

⁸ Véase Rodolfo Stavenhagen, "La Participación Social en América Latina — Bases para un Simposio" (Instituto Interamericano de Estudios Laborales, mimeografiado, 1969).

⁹ Véase Aníbal Quijano, "Redefinición de la Dependencia y Marginalización en América Latina" (Centro de Estudios Socio-Económicos, Universidad de Chile. Mimeografiado, 1970).

que la discusión teórica de marginalidad con referencia al concepto de clase muestra ya que en sentido histórico-estructural la participación no se da en término de conjunto indefinido de gentes (una capa de la población) que se beneficia en general de parte de los frutos de la sociedad, sino que se da bajo un modelo distinto.

Lo decisivo, según Cardoso,

es que ciertos sectores de las clases se organizan, definen los objetivos del conjunto de la clase y, si logran organizar y movilizar a otros sectores de clase, mueven las fuerzas sociales que permiten la participación social, es decir, la lucha por la obtención de los objetivos definidos.¹⁰

La participación social, por lo tanto, estará siempre referida a las estructuras que la condicionan, como lo ha señalado Rodolfo Stavenhagen:

Resulta casi obvio, pero no útil, insistir en el hecho de que las diversas características de la participación social están estrechamente vinculadas con la estructura socioeconómica y el funcionamiento del sistema político.¹¹

Pero, como es evidente, este enfoque conlleva la idea de las "relaciones entre población participante y no participante, o sea, de las relaciones entre elite y masas, entre clases sociales".¹² Vale decir, en última instancia, que la participación social será siempre la resultante del entrecruce de intereses entre los distintos grupos sociales en una determinada sociedad. Es algo eminentemente histórico y, en consecuencia, no puede ser un concepto estático. En términos descriptivos se puede decir que la participación social

significa una actividad organizada por parte de un grupo con el objeto de expresar necesidades o demandas, de defender intereses comunes, de alcanzar determinados objetivos económicos

¹⁰ Véase Fernando Cardoso, "Participación Social y Desarrollo: la Clase Obrera y los Grupos Marginales (Notas para una Discusión Teórica)". Simposio sobre la Participación Social en América Regional. Instituto Internacional de Estudios Laborales. Mimeografiado, 1969.

¹¹ Rodolfo Stavenhagen, *op. cit.*

¹² *Idem, ibidem.*

y sociales o políticos, o de influir de manera directa o indirecta en los poderes públicos.¹³

Pero la naturaleza y la forma de expresión de la participación social cambiará siempre según el nivel de las luchas sociales de cada pueblo.

En el contexto de estas observaciones generales resulta claro que tampoco se puede hablar de forma prescriptiva sobre la participación campesina en el proceso de reforma agraria. A empezar porque la propia reforma agraria tiene alcances distintos, según los marcos de la estrategia social en que ella fue planteada. Armand Mattelart, a partir de los "procesos reales en función del grado como afectan el orden social existente y alteran las relaciones de poder que lo rigen", describió los tres tipos de Reforma Agraria en que, generalmente, esa medida es clasificada: modernizadora, integracionista y estructural o revolucionaria.

En la primera,

los objetivos del proceso se reducen a la introducción de técnicas y procedimientos modernos de producción y de productividad en estructuras agrarias que, sin ser enjuiciadas, permanecen como verdaderos axiomas. Incluso podríamos decir que en esta óptica a dichas estructuras se las justifica como una condición necesaria para la introducción masiva de la tecnología moderna. En realidad se trata de un proceso de remozamiento de un sistema donde los grupos tradicionales, al preservar su situación de clase dominante, no consienten ninguna alteración en la distribución del poder y siguen controlando toda la constelación de los centros de decisión económica y política.

La reforma agraria integracionista

combina la introducción de las referidas técnicas y procedimientos modernos y el encuadre en la estructura de la sociedad de manera de incorporar gradualmente el campesinado a los

¹³ *Idem, ibidem*. Sobre el tema "Participación Social" y "Marginalidad", véanse: José Nun, J. C. Marín y Miguel Murmis, en "La Marginalidad en América Latina" (Informe Preliminar, Mimeografiado, Santiago, 1967). Aníbal Quijano, en "Dependencia, Cambio Social y Urbanización en América Latina" (CEPAL, División de Asuntos Sociales, 1967). José Nun, "Marginalidad y Participación Social en América Latina" (Instituto Internacional de Estudios Laborales, documento presentado en el simposio sobre "Participación Social en América Latina", 1969).

beneficios y responsabilidades mínimas de la sociedad existente. Sus expresiones varían pendularmente de una tendencia a coincidir con el primer tipo, vale decir la incorporación a ritmo lento en función exclusiva de la rentabilidad económica del sistema, a una que le hace acercarse aparentemente al cambio estructural: integración a ritmo más acelerado con cierta concesión hacia la ampliación de las bases del sistema. Esta variación pendular está determinada por las alteraciones frecuentes de la relación entre beneficios y responsabilidades susceptibles de ser distribuidas. Este tipo de Reforma Agraria implica endosar los márgenes del orden social vigente como márgenes de los cambios: se trata de integrar una masa marginal a una sociedad donde no se ponen en tela de juicio los principios que presiden las relaciones sociales de producción.

En el modelo estructural o revolucionario,

este tipo de Reforma, que se desarrolla en un vasto proceso de sustitución del orden social existente, es en sentido estricto, el único que corresponde a la definición genuina de cambio estructural. Una de las características de los dos primeros tipos de Reforma Agraria es que ambos conciben el cambio agrario como localizado —una especie de entelequia— y posible de llevar a cabo sin desbordar los límites de dicho sector. De ahí que ambos modelos tienden, en grados distintos, a considerar el cambio agrario como factible mediante una política eficaz de introducción y aplicación de técnicas y un conjunto de medidas regulatorias llamadas políticas agrarias (precios y seguridad de mercados, créditos, equipos, asistencia técnica, caminos y muchas otras medidas de la misma índole). Confían que las instituciones sociales y políticas, a través de ajustes sucesivos, seguirán una evolución lineal que de ningún modo alterará su esencia. El modelo de cambio estructural o de revolución agraria postula que “debe existir congruencia entre las transformaciones agrarias y las políticas”. En otras palabras, la impugnación de las estructuras agrarias debe abarcar la de toda la estructura del Estado y de las clases que manipulan el poder político y económico.¹⁴

¹⁴ Sobre los modelos de Reforma Agraria véase: Armand Mattelart, “Apuntes sobre el Concepto de Reversibilidad de un Proceso de Reforma Agraria”, en “Reforma Agraria Chilena: Seis Ensayos de Interpretación” (ICIRA, 1970). Solon Barraclough y Plinio Sampaio, en “Trasfondo Político de la Reforma Agraria en Chile” (ICIRA, mimeografiado, 1970). Antonio García, en “Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina” (ICIRA, 1967).

Como es obvio, toda reforma agraria supone una decisión política. Por lo tanto, es una determinación resultante del entorchado de intereses a nivel del sistema nacional de poder. Además, como se ha visto a través de la tipificación anteriormente mencionada, los objetivos de una reforma agraria pueden ser fundamentalmente distintos y sus alcances dependen de las fuerzas sociales que interfieren en la decisión. También cabe añadir que los modelos diseñados no se encuentran, en la dinámica histórica, en estado puro: siempre son posibles avances y retrocesos, a los flujos y reflujos de las clases sociales en juego. Todo esto nos lleva a plantear, como algo fundamental y permanente, el papel de los campesinos como grupo de presión, capaz de llevar a las clases dominantes a la decisión política de la reforma agraria, de darles dimensión más amplia a los objetivos proclamados, de sostenerla y de impulsarla. Las dimensiones de la participación campesina en el proceso de reforma agraria estarían prefiguradas en la capacidad de presión que el campesino, por sí mismo o en alianza de clases, logre expresar.

La presión campesina, sin embargo, no debe ser mitificada. Es correcto proclamar la correlación entre presión campesina y conquista de la reforma agraria, en la medida en que el campesinado es el sector social directamente interesado en romper la estructura social agraria basada en el monopolio de la tierra. Pero el análisis histórico de la experiencia latinoamericana demuestra que la eficacia de la presión campesina estuvo siempre condicionada a la existencia de una alianza social más amplia, integrada por los sectores medios de la sociedad, por los obreros y por el campesinado.

En México, desde los albores de la independencia, los campesinos (todos ellos de extracción indígena) se habían alzado en innumerables insurrecciones en defensa de sus tierras usurpadas. Pero se convirtieron en motor de la revolución social agrarista tan sólo cuando, aglutinadas bajo la bandera liberal de Francisco Madero, otras fuerzas sociales también se levantaron en armas, constituyéndose de este modo un movimiento de expresión nacional. En este contexto, es indudable que los campesinos jugaron un papel decisivo en la inserción de la reforma agraria como tema fundamental de la Revolución mexicana, a nivel de las proposiciones políticas y a nivel de los hechos. Pero es innegable, por otro lado, que los avances y retrocesos en la redistribución de las tierras estuvieron siempre condicionados por la correlación de fuerzas sociales, en cada momento y en cada lugar. Y cuando la Revolución mexicana, años más tarde, se

definió claramente como una revolución burguesa, el movimiento campesino, no obstante estar organizado nacionalmente, se encauzó y se delimitó, perdió su fuerza contestatoria y no logró incluir a la totalidad de la masa campesina como beneficiaria de la reforma agraria.

Idénticas reflexiones se pueden hacer sobre la presión campesina en Bolivia, desatada masivamente a través de las invasiones de tierras en los meses subsiguientes al triunfo de la Revolución de 1952. Luiz Antezana nos habla de que, entre 1861 y 1940, hubo en Bolivia cerca de 2 000 levantamientos indígenas, todos ellos centrados en el problema de la recuperación de las tierras usurpadas a las comunidades o relacionados a la lucha por romper los lazos de servidumbre a que estaban sujetos.¹⁵ Pero fue preciso que se constituyera una alianza social de capas medias y obreras, a las que se sumaron los campesinos, para que estos últimos se transformaran en un factor de poder y, en consecuencia, se realizara una reforma agraria radical que no estaba programada.

Contrastando con las experiencias citadas, los campesinos peruanos, a comenzar por las luchas del Valle de la Convención y los Lares y que a seguir se extendieron por toda la sierra, lograron protagonizar en 1963 un movimiento impresionante de presión por la tierra, abarcando nada menos que a 300 000 participantes. Pero, por factores que ignoro, no se constituyó una alianza social que integrara otras fuerzas de la sociedad peruana y la consecuencia dramática fue la represión, a todos los niveles, y el reflujo del movimiento.¹⁶

Hemos tomado como ejemplos los casos más espectaculares de México, Bolivia y Perú, pero la relación señalada se repite en la experiencia histórica de otros países y en la práctica diaria de la presión campesina. Se podrá decir que estas observaciones son de una evidencia tal, que dispensaba hacerlas. No obstante eso, creemos necesario precisarlas, cautelándonos contra una "actitud campesinista" que confía la suerte de la reforma agraria a la capacidad de presión aislada del campesinado. Y también porque relocala, una vez más, el problema de la participación social en el contexto de las luchas sociales de cada pueblo.

El tema motivador que moviliza a los campesinos en torno al problema de la reforma agraria, capaz por lo tanto de transformarlos en un grupo de presión social, ha sido casi siempre la tierra.

¹⁵ Véase Luis Antezana, "El Movimiento Obrero Boliviano", pág. 16 (La Paz, 1966).

¹⁶ Véanse Informe CIDA, Perú: "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola". Hugo Neira, en "Cuzco: Tierra y Muerte". Gerrit Huizer, en "On Peasant Unrest in Latin America" (CIDA/OIT, mimeografiado).

Hay una asociación directa entre campesino y tierra, que todos hacemos instintivamente. Uno evoca de inmediato la participación campesina en la Revolución rusa de 1917 o en la epopeya china de la Gran Marcha, y la asociación campesino-tierra resulta casi como un axioma.

La propia experiencia latinoamericana, a través de la Revolución mexicana y de la Revolución boliviana de 1952, confirma esa relación. Más recientemente, entre 1960 y 1963, las referidas invasiones masivas de tierras en Perú también indican el mismo tema motivador.

Pero, además de la tierra, hay que tener en cuenta otras motivaciones no menos explosivas que aglutinan a los campesinos y que pueden convertirlos en un poderoso ariete contra la estructura de tenencia de la tierra: queremos referirnos al empleo y al salario. En otra oportunidad hemos formulado esa hipótesis, a partir de datos empíricos de la realidad chilena y brasileña:

la empresa agrícola en América Latina ha tenido, de una manera general, como supuestos sociales de su supervivencia, los sistemas de estratificación relativamente cerrados, el mantenimiento de la miseria y de la marginalidad campesinas y un sistema primario de relaciones laborales. Si imaginamos la magnitud de la presión campesina, masivamente concentrada en empleo y salario y tenemos presente las limitaciones de la empresa agrícola, fácilmente se concluirá que el logro de la demanda no será factible sin cambios profundos en el sistema de tenencia de la tierra. En términos objetivos, la empresa agrícola (que en la mayoría de los casos ha conservado los padrones tradicionales) no soportaría la sobrecarga de esos nuevos requerimientos. La Reforma Agraria se impondría, entonces como un ordenamiento económico-social en el agro.¹⁷

La presión social campesina por empleo y por salario se manifiesta a través de los conflictos laborales. Cada vez menos, si analizamos la América Latina en su conjunto, esas necesidades básicas se expresan a través de la forma pasiva de un pedido de donación. Los campesinos, en la medida que van alcanzando la comprensión de que son sujetos de derecho, pasan a reivindicar y el medio de lucha para sostener su reivindicación es la huelga legal o ilegal. La presión por la tierra se manifiesta de distintos modos: a) soli-

¹⁷ Véase Almino Affonso, en *El sindicato campesino, agente de cambio*, "Cuadernos de la Realidad Nacional", Santiago, 1970.

cidad de dotación de tierras, presentadas a los organismos gubernamentales de reforma agraria o de colonización; b) solicitud de restitución de tierras usurpadas, hecho específico de los campesinos de extracción indígena; c) corrida de cerco, como una forma de aumentar el área de la pequeña propiedad o de restituir tierras usurpadas a la comunidad; d) invasión de tierras o toma de fundos. Pero cuando les faltan a los campesinos conductos a través de los cuales expresar su demanda, la reivindicación puede asumir la forma de insurrección, de mayor o menor proyección, según el conjunto de las fuerzas sociales que intervengan reunidas en torno de temáticas más amplias, como anteriormente se planteó.¹⁸

ORGANIZACIÓN CAMPESINA

Cualquiera que sea el ángulo a través del cual uno mire la participación campesina en el proceso de reforma agraria (como grupo de presión antes y después de obtenerla, o como agentes colaboradores en su ejecución), el problema de la organización se erige en requisito fundamental.

No tiene sentido hablar del tema si los campesinos no han logrado la autorrepresentación de sus intereses.

Es verdad que ya se pueden señalar poderosas organizaciones campesinas, sobre todo si uno toma en cuenta el número de afiliados: la Confederación Nacional Campesina, de México, constituida en 1938, que cuenta en la actualidad con más de 2 000 000 de afiliados y agrupa 32 Ligas Campesinas, 512 Comités Regionales Campesinos y 17 500 Comisariados para la Administración de Ejidos; la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos, de Bolivia, fundada en 1952, y que hoy cuenta con 98 Centrales Campesinas de carácter provincial y aproximadamente 7 500 sindicatos; la Federación Campesina de Venezuela, fundada en 1947, y cuya representatividad hoy día se expresa en más de 3 500 sindicatos y ligas; la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura, de Brasil, fundada en 1963, que en la actualidad cuenta con 1 026 sindicatos y 15 federaciones; en Chile las Confederaciones Nacionales Campesinas "Libertad", "Ranquil", "Triunfo Campesino", "Provincias Agrarias Unidas" y la "Federación Provincial Sargento

¹⁸ Sobre las modalidades de la presión campesina, véase Almino Affonso, Sergio Gómez, Emilio Klein y Pablo Ramírez, en "Movimiento Campesino Chileno" en el capítulo referente a las "Orientaciones de la Presión Campesina" (ICIRA, Santiago, 1970).

Candelaria”, fundadas todas entre 1967 y 1968, que juntas representan a 140 000 campesinos asalariados.¹⁹

Pero los ejemplos citados no deben empañarnos la realidad. Todavía en muchos países hay obstáculos legales a la organización de los campesinos o simplemente queda por organizarse, por razones diversas, una masa ponderable de campesinos. En otros, no obstante que la legislación asegura la libertad sindical en el campo, las condiciones políticas reales la suprimen o la condicionan de tal forma que, en realidad, la anulan. En otros más, a través de mecanismos de ingerencia en la autonomía sindical, el Estado o los partidos políticos manipulan las organizaciones campesinas y las convierten en simples correas de transmisión de la voluntad de los gobernantes, quizás a cambio de atenciones de las que se benefician los propios dirigentes campesinos.²⁰ Hace falta realizar una evaluación crítica de la libertad sindical en el campo, que analizara la ley y sus obstáculos, y que comparara los derechos asegurados con la experiencia concreta. De todos modos es urgente remover las trabas a la expresión autónoma de los intereses de modo que, en la libre práctica de las luchas sociales, se estructuren organizaciones fuertes y representativas, condición primera para que sea posible plantearse con eficacia la participación campesina en la ejecución de la reforma agraria.

Por supuesto la libertad sindical en el campo no estará garantizada si no se han dado, en cada país, las condiciones político-sociales para hacerla. Creemos incluso que, sociológicamente, se podría correlacionar el desplazamiento de las oligarquías terratenientes del sistema nacional de poder y la emergencia organizacional campesina. Pero admitiéndose que existan las condiciones necesarias, consideramos que se hace urgente una campaña bien orientada, que estimule a los campesinos y los motive a la sindicalización en masa. Siglos de sumisión, que el sistema económico y social han creado, modelaron la sicología campesina, en la que la pasividad es uno de los trazos dominantes. No obstante la observación de Thomas Car-

¹⁹ Véase: “Papel de las Organizaciones Agrícolas en el Desarrollo Económico y Social” (Documento de trabajo preparado por la oir, presentado en la “Reunión Técnica Regional sobre el Papel de las Organizaciones Agrícolas en el Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1969). Armando González, en “Experiencias Políticas en la Organización Campesina” (Documento presentado en el Seminario Internacional sobre Organización Campesina, Guatemala, 1969). Luis Antezana y Hugo Romero, en “Origen, Desarrollo y Situación Actual del Sindicalismo Campesino en Bolivia” (versión preliminar, La Paz, 1968. “Relatorio Anual”, de la Contag, 1969). Datos estadísticos de la Dirección del Trabajo, Chile.

²⁰ Sobre los obstáculos a la sindicalización campesina en América Latina, véase Almino Affonso, *El sindicato campesino, agente de cambio*. Cuadernos de la Realidad Nacional, Santiago, 1970.

roll, con la cual estamos de acuerdo, de que "existen síntomas crecientes de que las masas rurales, que hasta ahora han adoptado una actitud pasiva, están despertando",²¹ es evidente que, en gran parte, todavía se sienten con deberes de lealtad hacia el patrón. Hay que ayudarlos, pues, a romper ese vínculo de dependencia social.

La interferencia del Estado, promoviendo la sindicalización, en contraste con los obstáculos de todo orden que siempre opuso a la organización de los trabajadores del campo, puede ser extremadamente útil. En México, en gran medida, la organización campesina se estructuró nacionalmente con el apoyo y el estímulo del Estado, sobre todo en el tiempo de Lázaro Cárdenas. De igual modo, en Bolivia, el Ministerio de Asuntos Campesinos asumió, en 1952, la tarea de promover masivamente la organización de sindicatos en el campo, contando para esto con el apoyo de los sindicatos mineros. Quede claro, sin embargo, que sostenemos una interferencia suplementaria del Estado. Algo que no sea más que propiciar la "demarrage". En Brasil, por ejemplo, después de promulgado el Estatuto del Trabajador Rural, en 1963, se creó la Comisión Nacional de Sindicalización Rural, cuyo objetivo era asesorar a los campesinos en la formación de sindicatos, con promotores que recorrieran todo el país y que en su inmensa mayoría eran obreros urbanos y estudiantes. El trabajo de esos promotores, empero, debía limitarse estrictamente a ayudar a los campesinos a vencer las dificultades de naturaleza procesal en la constitución del sindicato. En cuanto al aspecto numérico la experiencia fue brillante: de 120 sindicatos comunales a 1 300 en menos de un año, abarcando todo el país. Aunque de hecho no haya ocurrido, es claro que siempre queda el riesgo de que el Ministerio del Trabajo (o la institución gubernamental que asuma la función de promover los sindicatos) termine conduciendo a las masas rurales en función de intereses político-partidarios.

En Chile también se verificó una experiencia exitosa en lo que se refiere a la función promotora del Estado. A través del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), el Estado promovió, entre 1965 y 1967, 106 sindicatos comunales y 150 comités presindicales, con un total de 30 374 socios, y 2 500 comités de pequeños productores, con aproximadamente 90 000 asociados. En esa labor, INDAP contaba con 505 promotores que eran funcionarios públicos. En las recomendaciones que orientaban esa actividad se decía que el promotor

²¹ Citado por G. Huizer, en "Desarrollo de la Comunidad y Grupos de intereses en Areas Rurales" (mimeografiado, ICIRA).

debe lograr la participación de las personas, y todo esfuerzo debe encaminarse a ello. Por ningún motivo sustituir al grupo y arrogarse su representación; por ningún motivo convertirse en su dirigente. Siempre debe ser el fermento que logre movilizar a la comunidad y sus componentes tras las soluciones que los mismos determinen.²²

Cabe señalar que, con el advenimiento de la nueva Ley de Sindicalización Campesina de 1967, las organizaciones de campesinos asalariados promovidas por INDAP se estructuraran nacionalmente a través de la Confederación Nacional "Triunfo Campesino", que es, desde entonces, la más representativa del sector agrario, contando en la actualidad con 64 000 socios, lo que significa 47.74% del total de trabajadores sindicalizados en el campo.

Cabe recordar la contribución de la Organización Internacional del Trabajo en el sentido de asegurar la libertad sindical en el campo. Según la constitución de la OIT, los gobiernos de los Estados Miembros están obligados a someter al Parlamento (o a la autoridad legislativa competente) los convenios aprobados por la Conferencia General de dicho organismo, con el fin de que sean ratificados o no. Aunque las obligaciones resultantes de la ratificación de un convenio puedan ser, en la práctica, no respetadas, sin que haya norma coercitiva capaz de imponerlas, es innegable la influencia que ejercen, como presión de naturaleza moral, en la modernización legislativa.

Limitémonos a citar el Convenio número 11, de 1921, que se relaciona directamente con el derecho de sindicalización para los campesinos. Su artículo número 1, que expresa el objetivo del Convenio, dice lo siguiente:

Todo miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a asegurar a todas las personas empleadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas.

En el presente momento, la mayoría de los países latinoamericanos ha ratificado el Convenio número 11, por lo tanto, está de

²² Véase Almino Affonso, Sergio Gómez, Emilio Klein y Pablo Ramírez, en "Movimiento Campesino Chileno", 2º tomo, ICIRA, 1970).

acuerdo con los principios del Derecho Internacional Público y obligados a asegurar la libertad sindical a los trabajadores del campo.

FORMAS DE PARTICIPACIÓN EN LA REFORMA AGRARIA

Antes de abordar, específicamente, el tema de la participación campesina en la ejecución de la reforma agraria, ordenemos de modo sintético los elementos conceptuales básicos que, a nuestro modo de ver, enmarcan esa problemática:

1. La participación social está estrechamente vinculada con la estructura socioeconómica de cada país.
2. La participación social, en su mayor o menor grado, es la síntesis, en un momento dado, del entrecruce de intereses que se expresan en las luchas sociales de cada pueblo, y supone, de hecho, alianzas sociales que la respaldan.
3. La participación social, por lo tanto, no es un consenso establecido, sino algo eminentemente dinámico, sujeto a avances y retrocesos, según la capacidad de presión de cada grupo social.
4. La eficacia de la presión supone la organización del respectivo grupo social, de modo de poder expresar autónomamente sus intereses.

En estas condiciones no cabe prescribir, de modo ideal, las formas de participación de los campesinos en la ejecución de la reforma agraria, sobre todo cuando se sabe que, ella misma, tiene alcances distintos conforme sea la estrategia social en cuyo contexto fue proyectada. Pero, precisamente porque entendemos que la participación social es una resultante histórica de las luchas sociales de cada pueblo, es posible señalar los mecanismos que asegurarían, de modo más dinámico, la participación campesina en la ejecución de la reforma agraria. Claro está que, al hacerlo, partimos del supuesto de que estén dadas las condiciones político-sociales mínimas para hacerla posible y de que, por la presión social, es posible ensanchar aún más los marcos de su vigencia, siempre que esté de acuerdo con el balance de las fuerzas sociales en cada momento.

Hemos visto páginas atrás que la reforma agraria supone una decisión política y que sus objetivos varían de acuerdo con las fuerzas sociales que interfieren en la decisión. Precisamente por eso sosteníamos la importancia fundamental de la presión campesina. En el momento en que se trata de la ejecución de la reforma agraria, la participación campesina puede continuar siendo una simple forma de *presión desde adentro*; pero puede también, conforme sean sus dimensiones, convertirse en verdadero *ejercicio del poder social*.

Una de las modalidades más comunes de participación campesina en la ejecución de la reforma agraria ha sido a través de delegados campesinos, que se integran a los organismos gubernamentales de reforma agraria en representación de sindicatos o de cooperativas, o sencillamente en términos individuales. Varias legislaciones en América Latina, con algunos matices, consagran esa solución. Quizás, en determinadas circunstancias ideales, ese mecanismo propicie una auténtica participación campesina. Pero es dudoso que realmente logre hacerlo. En primer lugar —como condición *sine qua non*— sólo tiene sentido si los campesinos estuvieran efectivamente organizados, actuando con autonomía, interviniendo sin vacilaciones, sin dependencias. Es preciso que el campesino, en el ejercicio de su función delegada, se sienta de hecho como un mandatario: por lo tanto sujeto a la acción fiscalizadora de su organización. Hacer integrar los consejos de las instituciones estatales, sin tener el apoyo de su clase social, es llevar al campesino (al que incumbe la representación) a enmarañarse en el formalismo de las clases dirigentes por medio de sus burócratas y de sus técnicos, a aislarse de sus bases, a perder el contacto con la realidad, a transformarse en simple elemento decorativo. Esto para no hablar de la posibilidad —tantas veces verificada— de que esa modalidad de participación se convierta en una escuela de “sindicalismo amarillo”. Además, cabe señalar que la representación campesina se limita a uno o dos delegados, en órganos colegiados casi siempre numerosos. La presencia campesina, por lo tanto, es meramente simbólica.

Otra modalidad de participación, de acuerdo a la experiencia latinoamericana, es aquella en que el Estado delega, parcialmente, determinadas funciones en las organizaciones campesinas, a través de sus dirigentes. En este caso el sindicato se convierte en conducto inicial de las peticiones de expropiación de tierras o de concesión de crédito. En principio este mecanismo conferirá un extraordinario poder político a las organizaciones campesinas, siempre que sus recomendaciones sean atendidas. Se podrá suponer también que, a

partir de la percepción de las funciones sociales de su organización, los campesinos tiendan a participar más activamente de la vida organizacional y a ejercer una fiscalización directa sobre el comportamiento de sus propios dirigentes, evitando, en consecuencia, que se inclinen al abuso de funciones. El problema es que, generalmente, hay un desnivel inmediato entre el poder político de que los dirigentes pasan a disponer a través del referido mecanismo y el grado de madurez de las masas campesinas. Es más fácil que, en estas circunstancias, se opere una transferencia de la lealtad, anteriormente dedicada al patrón, hacia el dirigente campesino, que poco a poco pasaría a ser un auténtico cacique. En este contexto hay que pensar también en la influencia y poder de maniobra que el gobierno o los partidos políticos que lo integran puedan ejercer sobre los campesinos, a través de sus propios dirigentes, negociando como favores el crédito o el acceso a la tierra, a cambio del apoyo político, sumiso y primario, de los campesinos.

En el primero de los casos analizados, el delegado campesino tiene derecho a voto en las decisiones de los organismos de reforma agraria. Entonces, participa de la formulación de la política general de expropiaciones, de créditos, de comercialización, de precios. Por lo tanto, de la reforma agraria en su conjunto. No tuvieran validez las consideraciones realistas anteriormente hechas y se podría pensar que el esquema mencionado asegura la participación campesina en la ejecución de la reforma agraria. En el segundo de los casos, la función delegada es más localista; es, en rigor, una mediación entre el Estado y los beneficiarios potenciales.

Analizando la misma problemática desde el ángulo de los beneficiarios de la reforma agraria, varias soluciones se pueden señalar a través de la experiencia latinoamericana: los "consejos ejidales", de México, los "centros agrarios", de Venezuela, los "asentamientos" o más recientemente los "centros de reforma agraria", de Chile. Sin detenernos en la indagación de cómo funcionan en la práctica esos organismos, todos ellos tienen como atribuciones elaborar, con la participación de los campesinos beneficiarios, los planes de producción y de crédito, vigilar la marcha de las actividades agrícolas y la venta de los productos. Además, todos ellos tienen como objetivo propender al desarrollo económico, social y cultural del grupo. Sin lugar a dudas, son funciones de la más alta importancia y de su efectivo cumplimiento depende, en gran medida, el éxito de la política agraria en el área reformada. Pero, como se puede observar, los referidos organismos no participan en la decisión misma del Estado de formulación del programa de expropiaciones de tierras o de las políticas de crédito, de comercialización y de pre-

cios. Son organismos que se circunscriben a determinada área reformada y, por lo tanto, no interfieren en las decisiones nacionales que dicen relación al proceso de reforma agraria.

Pero la reforma agraria no puede ser visualizada como una sucesión de áreas reformadas. Es un proceso global, que en sus proyecciones abarca todo el sector agrario, aunque esto no signifique decir que ella deba, para realizarse, expropiar la totalidad de las tierras. En la medida en que logra cambiar, fundamentalmente, el sistema de tenencia de la tierra a través de la eliminación del latifundio, e imprime un nuevo dinamismo a la economía agraria, asegurando a la población campesina niveles más altos de vida, la reforma agraria en realidad se confunde con el proceso de desarrollo rural. De ahí que la reforma agraria sea un complejo de medidas de naturaleza económica, social y cultural, cuyo objetivo estratégico es la integración del campesinado a la comunidad nacional.

En este contexto, la reforma agraria implica a la totalidad de los campesinos y su dinamismo depende de que ellos participen, activamente, de su proceso. Pero los campesinos están divididos en las más diversas organizaciones, por lo menos en muchos de los países latinoamericanos. Estas organizaciones, que tienen en términos inmediatos una funcionalidad, acentúan a la larga el fraccionamiento del campesinado, dificultando el desarrollo de la percepción de sus intereses comunes y, por lo tanto, de la solidaridad social. El gran desafío, en consecuencia, en términos de una reforma agraria con las proyecciones planteadas, es formular el mecanismo adecuado de participación y precisar las funciones que los campesinos deben cumplir, tanto más complejas cuanto se proclama la necesidad de participación de todos los sectores del campesinado.

LOS CONSEJOS CAMPESINOS EN CHILE

La reciente experiencia chilena parece indicarnos un camino, o por lo menos esbozarlo. A través del Decreto número 481, del 21 de diciembre de 1970, se creó el Consejo Nacional Campesino, que está :

encargado de transmitir la opinión de los campesinos al Supremo Gobierno, en todos los asuntos del agro, especialmente en aquellas materias que dicen relación con:

- a) Los Planes Nacionales de desarrollo rural, producción agropecuaria y Reforma Agraria.

- b) Las políticas generales en materia de precios, créditos, comercialización, tributación y otras en relación con el desarrollo, la producción y la Reforma Agraria.
- c) Los programas y presupuestos de los organismos públicos, semifiscales y de administración autónoma del sector agrícola.
- d) Las políticas generales en materia social y económica del sector laboral campesino.

Para tales efectos, todos los planes, programas, presupuestos y políticas serán examinados e informados por el Consejo Nacional Campesino, antes de la aprobación del Ministro de Agricultura y/o del Presidente de la República, según corresponda.

El Consejo Nacional Campesino está integrado por dos representantes de cada una de las tres principales confederaciones de campesinos asalariados, dos representantes de la Confederación de Asentados, dos representantes de la Confederación de Cooperativas Campesinas y dos representantes de los pequeños agricultores.

En cada provincia existirá también un Consejo Provincial Campesino, "que tendrá atribuciones en materias directamente relacionadas con su respectiva jurisdicción", además de ser vehículo de información del Consejo Nacional Campesino. Está integrado por dos representantes de cada federación existente en la provincia.

En las comunas están constituidos los consejos comunales campesinos, integrados por un consejero por cada organización campesina comunal representada en el Consejo Nacional Campesino, dos consejeros por cada Asamblea de Sector Comunal y un representante del ministerio de Agricultura, "que no tendrá carácter de consejero, sino de relacionador de la organización campesina con las instituciones del Estado". La Asamblea de Sector Comunal está integrada por: a) los campesinos que se encuentran afiliados a organizaciones comunales; b) los campesinos asalariados, no organizados, que realicen su actividad productiva principal dentro de un marco geográfico del sector; c) los campesinos residentes en el sector y que se encuentren temporalmente cesantes; d) los pequeños propietarios agrícolas, que utilicen en la explotación de su predio sólo mano de obra familiar, y cuya posesión se encuentre dentro del sector. En cada comuna puede haber un máximo de cinco "Sectores" y un mínimo de cuatro, basados en diversos crite-

rios que el reglamento prevé. Los representantes de cada Asamblea de Sector Comunal son elegidos por votación directa de las bases.

Por lo que se acaba de detallar, los consejos comunales campesinos son eminentemente democráticos en la medida en que están integrados por representantes de todos los sectores del campesinado (asalariados, pequeños propietarios, asentados, cesantes, trabajadores organizados y no organizados) y porque combina, con admirable flexibilidad, la representación de las organizaciones y la representación directa de las bases. A través de esta estructura se supera el fraccionamiento funcional de las organizaciones existentes, sin anularlas en el ámbito de sus actividades específicas.

Los consejos comunales campesinos tienen las siguientes funciones:

- a) Conocer de las políticas de reforma agraria, en general.
- b) Conocer y discutir los planes de reforma agraria para la comuna.
- c) Acordar un plan de reforma agraria comunal, en conjunto con las instituciones del Estado.
- d) Poner en práctica, en conjunto con las instituciones del Estado, las medidas acordadas para la comuna en materia de reforma agraria.
- e) Motivar, organizar y conducir la participación de las unidades de base del Consejo Comunal, en la discusión, programación y ejecución de la política agraria comunal.
- f) Organizar y dirigir la realización de los congresos comunales.

Como se puede notar, es distinta la naturaleza de las funciones de los consejos campesinos a nivel nacional y comunal. Para el Consejo Nacional Campesino la función es *consultiva* de acuerdo con el decreto número 481 de 1970: "estará encargado de transmitir la opinión de los campesinos al Supremo Gobierno, todos los asuntos del agro". Pero el reglamento de los consejos comunales campesinos, al fijar sus funciones, además de insistir en su carácter consultivo, agregó una de naturaleza *decisoria*: "acordar un plan de Reforma Agraria Comunal, en conjunto con las Instituciones del Estado". Como es evidente, acordar un plan de Reforma Agraria involucra decisiones, por lo menos, sobre política de expropiaciones de tierras, sobre crédito, precios y comercialización. Es verdad que no se trata de una decisión autónoma; es una codecisión, lo que nos parece lógico si uno toma en cuenta que el Estado debe relacionar esa decisión comunal con los planes regionales o nacionales, y, por lo tanto, con sus disponibilidades financieras. Además, de acuerdo

con los mecanismos descritos, los planes, las políticas, los programas y presupuestos, de carácter general, antes de su aprobación deben haber pasado por el cedazo de la crítica campesina.

La función consultiva, asignada a los consejos campesinos, es en sí misma una conquista social de extraordinaria importancia, siempre que no se reduzca a mera formalidad. Si uno considera las materias sobre las cuales los campesinos deben ser consultados y se admite que el Estado, en su decisión, tomará en cuenta la opinión que le transmitan, es indudable que ya se estará practicando una forma avanzada de participación. También cabe recordar que, establecido el mecanismo de la consulta obligatoria, el peso de la opinión campesina en las decisiones de gobierno dependerá siempre de la capacidad de movilización, de expresión unitaria, de representatividad real del Consejo Nacional Campesino. En otros términos, de una manera dinámica, el Consejo Nacional Campesino se constituirá en un grupo de *presión desde adentro* en determinado instante y, en otro, participará del *ejercicio del poder social*. Todo esto supone un alto nivel de organización de la masa campesina, requisito básico para la participación social, como hemos señalado con anterioridad.

Se podrá argumentar que la función consultiva restringe la participación campesina en la ejecución de la reforma agraria y que lo ideal sería asegurarles una función decisoria. No será demasiado recordar que "las diversas características de la participación social están estrechamente vinculadas con la estructura socioeconómica y el funcionamiento político". Es falsa la proposición de otorgamiento de poder social. La participación social, dígase una vez más, es la síntesis, en un momento dado, del entrechoque de intereses que se expresan en las luchas sociales de cada pueblo; el problema es analizar en qué medida, a través de la función consultiva, los campesinos logran o no participar en las decisiones fundamentales sobre la reforma agraria y los planes de desarrollo rural.

Sobre lo propuesto, recordamos haber leído innumerables "boletines" de la Sociedad Nacional de Agricultura (de Chile), relativos a las primeras décadas de su existencia. A través de ellos hemos podido ver cómo el gobierno, en ese entonces, sometía a la apreciación de la Sociedad Nacional de Agricultura prácticamente todos los problemas que afectaban la economía nacional, y no tan sólo los que se relacionaban con la agricultura. El nivel de ingerencia de la Sociedad Nacional de Agricultura en las decisiones del gobierno, en ese periodo, daba a esa entidad representativa de los terratenientes chilenos la función de un verdadero cogobierno. Y, sin embargo, no tenía formalmente una función decisoria. De-

pende, por lo tanto, de la composición social en la estructura de poder, en determinado momento, que la función consultiva pueda o no cumplir el papel propiciatorio de una verdadera participación social. Por otro lado, a través de la función consultiva los campesinos pueden enterarse, con un conocimiento de causa anteriormente imposible, de las decisiones pendientes sobre los problemas que fundamentalmente les afectan. Es decir, democratízase el aparato de la administración pública, exponiéndolo abiertamente a las presiones sociales de campesinos interesados en determinadas decisiones. Por lo tanto, se propicia la participación campesina en la elaboración de los planes que se relacionan con la reforma agraria y al desarrollo rural.

Además de la organización campesina a todos los niveles y de la capacidad de presión (requisitos que presiden, en nuestra concepción, toda la problemática de la participación social), otras tres condiciones son necesarias para que la participación campesina en Chile se convierta en realidad: a) financiamiento para los consejos campesinos; b) adecuación de la administración pública a las nuevas exigencias de la planificación, de modo de asegurar los conductos a través de los cuales se canalice, con eficacia, la opinión de los campesinos; c) capacitación campesina realmente masiva.

De las tres condiciones, la primera, no obstante ser básica para que los consejos puedan funcionar, no ofrece mayores dificultades. La segunda es particularmente compleja, no tanto por los problemas relacionados con la racionalidad administrativa o métodos de planificación, como sobre todo por el cambio imprescindible de mentalidad de miles de funcionarios públicos y de técnicos, de modo que acepten la participación campesina como algo que, además de socialmente justo, es condición de éxito de los planes de desarrollo rural. Y la tercera, la capacitación campesina, por la masividad requerida, implica un verdadero desafío al que no es fácil responder, pero que es condición de la propia participación en los niveles que se proyecta. Solon Barraclough, refiriéndose a ese problema, escribió:

Los campesinos nunca podrán participar tan efectivamente como debieran, si no se les proporcionan conocimientos y habilidad suficiente para manejar sus propios asuntos en una sociedad cada vez más compleja.²³

El tema, por supuesto, por su dimensión y complejidad, puede ser sólo mencionado en este trabajo, pero lo hacemos con mucho

²³ Solon Barraclough, *Reforma agraria: historia y perspectivas*, Cuadernos de la Realidad Nacional, núm. 7, marzo de 1971, Santiago.

énfasis, conscientes de la importancia vital de una capacitación que se entronque en una práctica social, capaz de asegurar a los campesinos los medios para que logren la autodeterminación de su propio destino y, en función de ello, la participación eficaz en la sociedad.²⁴

CONSIDERACIONES FINALES

Creemos haber precisado, a través del análisis de la reciente experiencia chilena, los mecanismos que consideramos necesarios para la participación campesina en la ejecución de la reforma agraria. No nos hemos detenido en la discusión de la participación a nivel de las unidades económicas que se generan en las áreas reformadas. Está claro que, en este plano, los campesinos deben ejercer una función decisoria; y, si no es así, se establece en realidad una relación paternalista, que frustra la liberación de los campesinos. Este tema, por su importancia, obligaría a una disertación especial, que nos llevaría a sobrepasar en mucho los límites razonables de un trabajo de este género.²⁵ Pero, como es obvio, al tratar de los mecanismos que propician la "participación política" del campesinado en las decisiones del Estado, indirectamente abordamos el problema de la participación campesina en las nuevas unidades económicas: por la relación directa que las subordina a los planes y políticas en todo lo que se refiere a la producción agropecuaria, precios, créditos, comercialización, tributación, presupuestos de los organismos públicos del sector agrario, además de las políticas generales en materia social y económica del sector laboral campesino.

Como hemos repetido tantas veces, no hace sentido prescribir la forma y los alcances de la participación social. Pero, admitiendo que estén dadas las condiciones para asegurarla de modo más amplio, creemos que ella se expresará más adecuadamente a través de organismos campesinos autónomos, capaces de traducir con fidelidad los intereses de su categoría social. Por lo tanto, es recomendable que los integren representantes de todos los sectores campesinos y no tan sólo los que se beneficiaron del acceso a la tierra, precisamente porque se entiende la reforma agraria como un proceso global que interesa a todos los campesinos. Es fundamental también que en la

²⁴ Véase Paulo Freire, "Acción Cultural y Reforma Agraria", en *Sobre la acción cultural*, ICIRA, 1969.

²⁵ Véase Plinio Sampaio, "El Movimiento de Organización Campesina", en *Reforma agraria chilena: seis ensayos de interpretación*, ICIRA, 1970.

composición de los referidos organismos campesinos, además de los representantes de las organizaciones existentes, figuren campesinos elegidos directamente por las bases, de modo de lograr una creciente integración de todos los campesinos al proceso de transformación social y de evitar que los organismos se conviertan en círculos cerrados. Finalmente, cabe recordar que la vitalidad de los organismos depende de sus funciones: es imprescindible que los campesinos, en un proceso de reforma agraria, tengan derecho a opinar, por lo menos, sobre las políticas y expropiación de tierras, de créditos, de comercialización y de precios.

Ojalá ese planteamiento, que no pretende ser ambicioso, pudiera tener acogida en la realidad social latinoamericana.

LA ECONOMÍA DEL HOGAR EN LA REFORMA AGRARIA

LINDA NELSON, PH. D., Oficial Regional en
Economía del Hogar para América Latina,
FAO.*

I. *Introducción*

La reforma agraria, para que tenga el éxito esperado, requiere la participación de los campesinos en el desarrollo de programas y la toma de decisiones con respecto a las situaciones y los cambios que afectan sus vidas. Aunque las leyes definen a los campesinos como jefes de familia, el desarrollo de programas necesita incluir tanto a hombres como mujeres, que sean miembros del núcleo familiar y con edad suficiente para contribuir tal proceso de toma de decisiones. Es evidente que para poder participar en forma tan amplia y adecuada como anticipa la filosofía de la reforma agraria, estas personas necesitan poseer cierto tipo de conocimientos, actitudes y destrezas, muchos de los cuales no han sido adquiridos por experiencia. Las experiencias necesarias no han formado parte de los moldes tradicionales de cultura que las leyes de reforma agraria aspiran a cambiar.

Este documento tratará de indicar algunas formas en que los programas de economía del hogar, adaptados a las situaciones locales, pueden contribuir a los propósitos de la reforma agraria. Intentará explicar cómo todos los miembros de la familia pueden beneficiarse de los diversos aspectos de dichos programas, y especificar, además, qué se necesita para realizar los tipos de programas que se sugieren.

II. *¿Qué es la economía del hogar?*

La economía del hogar integra información social y técnica proveniente de diversas disciplinas, tales como economía, sociología, psicología, biología, anatomía, química y arte, y la aplica a la vida familiar. Los programas resultantes pueden ayudar a las personas a realizar ciertos potenciales como miembros de una familia, de una comunidad y como ciudadanos de su nación.

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de la FAO.

Los programas pueden ser útiles a los miembros de la familia a saber qué deben comer y por qué deben comerlo para ser estudiantes, o trabajadores agrícolas, o artesanos, o padres de familia sanos. Los programas ayudan a desarrollar la comprensión de la relación que existe entre la alimentación, el vestuario, la vivienda y la salud. Los programas pueden contribuir a que los miembros de la familia reconozcan y clarifiquen metas, es decir a que concreten las aspiraciones que desean alcanzar como individuos y como familias. Los programas de economía del hogar pueden ayudar a determinar los recursos de que disponen la familia y la comunidad para alcanzar dichas metas.

Fundamentalmente, la economía del hogar está diseñada para proporcionar oportunidades a los miembros de la familia para adquirir los conocimientos, las actitudes y las habilidades necesarias para formular planes, tomar decisiones, y actuar adecuadamente en todos los aspectos de la vida familiar bajo una serie de condiciones variables.

Los economistas del hogar no imponen una definición de la "familia", sino que trabajan con los tipos de familia existentes, con el fin de preservar lo que es de valor y ayudar a establecer tipos que puedan realizar funciones creativas en una sociedad que está cambiando.

Dentro de las estructuras de reforma agraria, la familia extendida parece ser más funcional que las familias de otro tipo.

Todos los miembros de los asentamientos necesitan reconocer los beneficios que pueden alcanzar viviendo en familias extendidas y mediante la solidaridad comunal, además de aprender a tomar decisiones que equilibren los valores individuales y de grupo.

Todos los adultos, dentro de cualquier estructura familiar, necesitan habilidades para tomar decisiones a fin de alcanzar la esperanza que significa la reforma agraria. Algunas de las decisiones familiares que pueden afectar la calidad de la vida de las familias, de las comunidades y de las naciones del futuro son las siguientes: cómo obtener y utilizar los ingresos y los alimentos; número de hijos, su espaciamento y su educación; qué facilidades deben proporcionarse para vivienda, salud y recreación. Los programas de economía del hogar pueden contribuir al desarrollo de estas habilidades destinadas a tomar decisiones.

Para asegurar el éxito o la satisfacción en la toma de decisiones, los participantes en el proceso de la reforma agraria necesitan adquirir experiencias en el transcurso de sus vidas tomando decisiones con respecto a una diversidad de materias de menor y mayor im-

portancia. No parece razonable esperar que las personas que han sido socializadas¹ dentro del sistema tradicional paternalista de América Latina, serán capaces de tomar decisiones en forma responsable sencillamente porque las leyes y programas de reforma agraria les ofrecen la posibilidad de participar. Y los adultos tampoco estarán preparados para educar a sus hijos con miras a hacer uso de esta nueva oportunidad.

Esto probablemente no coincide con las concepciones tradicionales del contenido de la economía del hogar. Se estarán preguntando "¿qué hay de la cocina y la costura?". Estas actividades constituyen destrezas específicas, que al desarrollarse, se transforman en recursos que pueden ayudar a la familia a alcanzar metas tales como la buena salud, vestuario adecuado, o ingresos adicionales a través de la venta de productos producidos en el hogar. No todos necesitan poseer estas destrezas en particular, lo mismo que no todos necesitan saber ordeñar una vaca, seleccionar un fertilizante o reparar un tractor.

Aunque no es necesario que todas las personas posean diversos tipos de destrezas, todo el mundo necesita tener algunos conocimientos y habilidades en el campo de la economía del hogar con el fin de alcanzar su potencial como individuos y como miembros del grupo.

III. *Componentes que se sugieren para un programa de economía del hogar dentro de la reforma agraria*

Se sugieren cinco grandes áreas como esenciales para todos los adultos y para los niños de más de 12 ó 13 años de edad. Estas áreas representan conocimientos básicos y comprensión acerca de nosotros mismos y de otros seres humanos.

1. ¿Qué deberíamos comer y por qué? Esto es de importancia fundamental para todo el mundo ya que todos debemos comer para vivir. Quizás aquellos que deben seleccionar lo que es necesario plantar, aquellos que deben hacer las compras en el mercado, y aquellos que deben preparar y servir los alimentos, requieran conocimientos específicos adicionales, pero todos los seres humanos necesitan comprender la forma en que los alimentos afectan su salud y su crecimiento.

¹ El término socialización, como lo utilizan los sociólogos, constituye el proceso que se inicia en la familia mediante el cual se prepara progresivamente a la persona para desempeñar papeles dentro del sistema social.

2. ¿Cómo se desarrollan física, mental, social y emocionalmente los seres humanos? Para poder comprender a nosotros mismos y para que los padres puedan entender a sus hijos y satisfacer sus necesidades, es esencial contar con información básica sobre el crecimiento y desarrollo humano.

3. ¿En qué forma podemos administrar nuestros hogares y nuestra vida familiar para alcanzar satisfacciones? Todas las personas utilizan recursos para tratar de lograr las finalidades que desean. Esto es administración. La calidad de la administración varía; las leyes de reforma agraria están orientadas a facilitar la redistribución de los recursos y cambiar las situaciones de administración de las familias rurales. Las personas necesitan desarrollar habilidades en la toma de decisiones en la administración de las finanzas, en la organización de las tareas hogareñas, y en la compra de productos de consumo con el fin de beneficiarse con la nueva situación que debe proveer mayores ingresos, más recursos comunitarios y aumentar la factibilidad de lograr una variedad mayor de metas.

4. ¿Cómo podemos mejorar nuestras relaciones familiares y comunitarias? La comunicación entre las personas es el tema básico de esta área: los miembros de un matrimonio, los padres y los hijos, los hermanos y las hermanas, los vecinos, los compañeros de trabajo, se beneficiarán con una nueva conciencia sobre las formas para comunicar sus ideas y sentimientos a otros seres humanos.

5. ¿Cómo pueden participar los campesinos en la toma de decisiones a nivel comunitario y nacional? Se examinarían los roles que deberían desempeñar todos los ciudadanos en relación a las nuevas concepciones de la sociedad. Se enfatizaría la importancia de ejercer los derechos y privilegios que ofrecen las nuevas estructuras sociales. Los varones, mujeres y jóvenes seleccionarían metas de beneficio a la sociedad y planearían estrategias para lograrlas mediante la acción de grupo. El estímulo a las cooperativas o a otros tipos de organización para la recreación, la artesanía, o el consumo podría formar parte integral de los programas de economía del hogar.

Además de los programas en estas áreas que son necesarios para todos los seres humanos, es posible ofrecer programas de economía del hogar para las mujeres, especialmente las madres y las hijas, así como también para los hombres jóvenes, donde la cultura lo permita, para desarrollar destrezas especializadas con el fin de proporcionar ciertos bienes y servicios dentro del hogar y la comunidad. Se sugieren cinco grades áreas, aunque las diversas combinaciones y derivaciones se verían limitadas solamente por la creciente creatividad de los participantes en los programas.

6. ¿Cómo se pueden preparar los alimentos? Los productos locales pueden utilizarse en diversas combinaciones para la alimentación en el hogar y en la comunidad. A medida que crece el número de mujeres ocupadas y que perciben remuneración, será necesario que la gente encuentre la manera de proporcionar las comidas sin esperar que cada mujer pase gran parte del día preparándolas en pequeña escala. Cualquier plan de preparación de alimentos que entraña economía de escala, aumenta la necesidad de tomar precauciones higiénicas.

7. ¿Cómo se pueden producir y conservar los alimentos? Los planes de producción y conservación de alimentos deben estar relacionados con el clima y las costumbres locales, así como también con las necesidades nutritivas básicas de los seres humanos. Los jóvenes podrían ocuparse con especial empeño de la construcción y mantención de pequeñas plantas para la conservación de alimentos.

8. ¿En qué forma pueden mantenerse las casas y los edificios de la comunidad? Los mayores ingresos dentro de los planes de reforma agraria deberían dar origen a la construcción con nuevos materiales, para cuya mantención se requieren nuevos conocimientos.

Ciertos tipos de equipo de alto costo para mantención y limpieza podrían ser compartidos por los residentes de una comunidad. Los jóvenes podrían especializarse en la exterminación de insectos y animales dañinos, la instalación de cañerías, trabajos eléctricos, pintura y trabajos pesados de aseo.

9. ¿Cómo se puede obtener y mantener el vestuario? El vestuario se puede confeccionar y remodelar y cuidar a nivel del hogar o mediante arreglos comunitarios en gran escala. Posiblemente puedan construirse instalaciones comunitarias para el lavado. Las nuevas fibras y telas requieren de un cuidado apropiado para obtener el beneficio de sus características especiales. Se necesitan conocimientos y habilidades para comprar géneros y ropa hecha.

10. ¿Cómo se puede cuidar a los niños en forma de asegurarles el máximo crecimiento físico, mental, social y emocional? Esta es una de las interrogantes de mayor importancia que debe enfrentar cualquier sociedad. Dado que la intención de las leyes de reforma agraria es modificar las estructuras sociales, el cuidado y la educación de los niños es de primordial importancia. Con frecuencia, los hogares están mal equipados para atender a las necesidades de los niños en diversas etapas de su crecimiento; además, el cuidado constante de los niños es cansador para los adultos. Cuando la mujer toma empleos remunerados, existe el peligro de que los niños queden parcialmente abandonados. Los jóvenes, que a menudo tienen

más energía que los adultos, pueden aprender mucho si cuidan a los niños preescolares y este cuidado, tanto de niños enfermos como sanos, proporcionará una ayuda eficaz a los padres. Es posible desarrollar cooperativas comunitarias para el cuidado y educación de los niños. Los muebles y los juguetes para estos centros pueden ser construidos dentro de los programas de economía del hogar, de acuerdo con las necesidades de los niños. Los economistas del hogar pueden capacitar voluntarios para manejar dichos centros.

IV. *¿Es necesario prestar atención especial a la mujer dentro de los programas de reforma agraria?*

Una de las finalidades de los programas de reforma agraria es la de modificar la estructura social. Las mujeres constituyen una parte substancial de los recursos humanos disponibles, y están en condiciones de colaborar con los cambios que se están promoviendo, o de impedirlos. Aunque a través de la reforma agraria se espera modificar el papel que tradicionalmente han desempeñado las mujeres, y asignarles mayores derechos y privilegios como ciudadanas, los actuales programas de reforma agraria han sido orientados principalmente hacia los hombres.

A medida que los hombres desarrollan más y más sus habilidades y utilizan los beneficios que obtienen a través de su plena participación en la sociedad, las mujeres pueden irse marginando en forma progresiva, a pesar de los objetivos de los programas de reforma agraria, a menos que se les proporcione la oportunidad de alcanzar y utilizar las mismas habilidades que ejercen los hombres.

Las mujeres deben cumplir con cinco tipos de responsabilidades para el bienestar de sus familias. Para que puedan cumplir dichas responsabilidades, deben recibir ayuda, estímulo y oportunidades para desarrollar su potencial humano y llegar a ser ciudadanas activas junto a los hombres. ¿Cuáles son estas áreas de responsabilidad?

A. Las mujeres tienen responsabilidades en el hogar con respecto a la alimentación, vestuario y cuidado de los miembros de la familia, como también en el cuidado de la casa, de su mobiliario y equipo. Estas actividades pueden contribuir a la salud, bienestar y productividad de los miembros de la familia o ir en su desmedro.

B. Las mujeres tienen la mayor responsabilidad en el cuidado y educación de los niños, especialmente durante la infancia y los años preescolares. Existe abundante evidencia que estos años son formativos en términos de desarrollo físico y mental así como en la adqui-

sición de ciertos hábitos y actitudes que moldean la personalidad y facilitan o limitan el desarrollo de los tipos de jóvenes y adultos del futuro.

C. Con frecuencia las mujeres tienen la responsabilidad de cierto tipo de producción agrícola: cuidado de animales, atención de huertos, plantación y cosecha de cultivos comerciales. En estos casos, las mujeres necesitan obtener conocimientos técnicos y desarrollar las aptitudes que aumentarán su productividad en las actividades agrícolas.

D. Las mujeres pueden encargarse de algunas actividades adicionales que produzcan ingresos, tales como vender productos agrícolas en el mercado, ofrecer servicios como planchado o costura a otros hogares, desarrollar actividades artesanales, o trabajar en la industria local. Raras veces les es posible a las mujeres desempeñar este tipo de actividades productivas sin antes haber desarrollado sus destrezas hasta un nivel relativamente alto y sin que la comunidad haya proporcionado ciertos servicios básicos para sus familias.

E. Las mujeres tienen responsabilidades para participar en la toma de decisiones familiares. Tradicionalmente, su influencia es grande en muchas culturas latinoamericanas. Para mantener esta posición y contribuir al desarrollo nacional, las mujeres necesitarán nuevos tipos de información y más experiencias sistemáticas en la forma de decisiones.

Si las mujeres han de contribuir en forma eficaz en estas cinco áreas de responsabilidad y además ampliar sus contribuciones para incluir actividades tales como participación en el gobierno comunitario y trabajo remunerado fuera del hogar, será necesario proporcionarles oportunidades para obtener la información y desarrollar las habilidades que facilitarían dichas contribuciones.

Necesitarán ayuda especial en la toma de decisiones, desarrollo del juicio y la habilidad de pensar en forma lógica. Tendrán que definir sus valores que constituyen criterios para elegir alternativas. Necesitarán aprender usos alternativos del tiempo. Un aumento en actividades presupone la habilidad para organizarlas dentro del tiempo disponible. Mientras no se haya elevado el nivel general de salud, no parece lógico esperar que muchas mujeres de las zonas rurales de América Latina dispongan del tiempo necesario para nuevas actividades.

Necesitarán ayuda para llegar a ser consumidores hábiles a medida que aumenten sus ingresos y tengan una mayor disponibilidad de bienes. Necesitarán ayuda para aprender a socializar a sus hijos como miembros con plena participación en la nueva sociedad.

V. *¿Qué se necesita para que sea posible realizar programas de este tipo?*

Se hacen sugerencias con respecto a las necesidades de personal, administrativas, legales y estructurales que deben ser satisfechas si se desea realizar los tipos de programas de economía del hogar descritos en este documento.

A. Con respecto al personal, hacen falta especialistas, educadores y estimuladores locales.

Los especialistas deberán conocer y comprender la vida del campesino, tener una visión de lo que puede ser la vida rural y poseer conocimientos con respecto a las aspiraciones de los campesinos. Además, deben poseer información técnica en uno o más de los siguientes campos: alimentación y nutrición, salud, vivienda, vestuario y textiles, cuidado de los niños, psicología, artesanías, cooperativas, relaciones familiares, administración del hogar, manejo financiero, leyes que rigen la vida familiar, ingeniería y equipo, métodos educacionales y de comunicación. Demás está decir que estos especialistas deberán incluir a hombres y mujeres.

Los educadores también deberán ser hombres y mujeres que conozcan y comprendan la vida del campesino, que tengan una visión de lo que puede ser la vida rural y que sepan qué es lo que desean los campesinos, y quiénes vivirán en áreas rurales. Además, deberán poseer habilidades técnicas en la enseñanza y planificación de experiencias para que la población rural esté mejor preparada para tomar sus propias decisiones y contribuir al desarrollo de sus familias y de sus comunidades. Estos educadores dependerían de los especialistas para que les proporcionen nueva información técnica, para que respondan a las solicitudes específicas de información para resolver problemas, y tal vez para que participen en las actividades educacionales cuando se les invite a hacerlo. Los educadores serían responsables de la selección, preparación y orientación del trabajo, y de la gente local que llevaría informaciones y experiencias nuevas a los miembros de las familias rurales a través de canales tanto formales como informales.

Los estimuladores serían hombres y mujeres, miembros de la comunidad local. Algunos de ellos podrían estar ocupados a tiempo completo en la realización de visitas al hogar, especialmente en las etapas iniciales de la reforma agraria, cuando será necesario prestar atención y ayuda especial a muchas familias para que comprendan los cambios que pondrán nuevas opciones a disposición de ellas.

Otros podrían participar voluntariamente como parte de su contribución a la comunidad. Algunos podrían estar empleados o podrían actuar como voluntarios en los centros rurales para el cuidado y la educación de los niños, centros de alimentación colectiva, y en ciertas cooperativas como las de artesanía, conservación de alimentos, consumo, vivienda y crédito.

B. Con respecto a los sistemas administrativos, parece evidente que para ser consecuente con los deseos implícitos de los programas de reforma agraria, los miembros de la familia, tanto hombres como mujeres, padres e hijos, deberán participar en la planificación. Sin embargo, es evidente también que es casi imposible participar activamente en algo sobre lo cual se tienen pocos o ningún conocimiento técnico. Por tal motivo los líderes técnicos de los programas deben ser de un calibre técnico y humano extremadamente alto. Ninguna nación puede dejar los programas técnicos enteramente en manos de aficionados ni tecnócratas si desea beneficiarse con el progreso técnico. Los administradores deberán tener una alta sensibilidad social, así como conocimientos técnicos en alguna área de la vida familiar. Los administradores deben participar regularmente en las entidades responsables de la toma de decisiones de la reforma agraria a altos niveles gubernamentales; las familias también necesitan estar representadas allí.

La coordinación de los diversos niveles podría ser paralela a las medidas administrativas que se apliquen en otros sectores gubernamentales. Lo importante es que las familias estén representadas en cada nivel administrativo por alguien cuyo nivel de preparación y de experiencia técnica sea equivalente al del resto del personal en ese nivel.

No es posible ayudar en forma eficaz a las familias si son representadas por alguien cuya experiencia y preparación es mínima, aunque esa persona tenga excelentes motivos y un sincero deseo de ayudar a las familias.

C. Con respecto a las estructuras legales, es probable que aquellas leyes que beneficiarían a las familias rurales deberían beneficiar también a otras familias del país. Parece ser importante que los expertos en reforma agraria participen en un examen de las leyes que rigen el matrimonio, la familia, la herencia, las normas de clasificación de alimentos y de otros productos para consumo humano, la protección de los consumidores, la protección de la familia, la vivienda, la educación, los salarios, y los centros de alimentación colectiva. Deberían proponer revisiones útiles y lógicas, teniendo presente la factibilidad de ejecutar dichas leyes en las condiciones rurales.

A medida que los campesinos, tanto hombres como mujeres, adquieren mayor experiencia en la toma de decisiones y en la participación en la planificación, deberían convertirse en fuente de ideas para formular leyes en beneficio de sí mismos y de sus familias.

D. Con respecto a las estructuras campesinas, parece importante proporcionar oportunidades sin una excesiva duplicación, dado que no se dispone de recursos ilimitados. Los centros comunitarios para la familia, en lugar de constituir centros para grupos específicos, tales como la juventud o las mujeres, podrían utilizarse en forma múltiple, evitando así la exclusión de ciertos grupos. Los centros para actividades familiares y comunitarias podrían albergar, aunque sea dentro de estructuras separadas, todo tipo de instalaciones y servicios que la comunidad desee mantener, tales como: educación, salud, recreación, artesanía, crédito, biblioteca, cuidado y educación de niños, instituciones bancarias, religiosas y políticas.

La mayoría de estas actividades, si no todas, podrían realizarse sobre una base cooperativa. Dado que la mayoría de ellas involucraría la participación de los miembros de la familia o les proporcionaría servicios, formaría parte integral de los programas de economía del hogar.

Los centros comunitarios y familiares podrían establecer un sistema para contratar ayuda técnica en forma directa, sin embargo, al menos al comienzo tendrían que tener una lista muy clara de técnicos disponibles y tópicos de la cual escoger. En el caso de utilizarse la contratación directa, será necesario que las universidades y otros centros mantengan personal técnico. Es dudoso que los técnicos simplemente estarían disponibles y al día en sus conocimientos si no participan en actividades profesionales estimulantes.

Las organizaciones políticas son un hecho de la vida en América Latina, sin embargo, no parece ser obligatorio que la información técnica provenga solamente de fuentes políticas, aunque éstas pueden auspiciar sesiones técnicas. Posiblemente las organizaciones políticas serían las primeras en ver las ventajas de proporcionar educadores de alto nivel del tipo indicado anteriormente, debido a que dichos educadores tendrían un contacto constante con los miembros de las familias rurales.

VI. *¿En qué forma pueden los gobiernos estimular actividades de este tipo?*

Los gobiernos pueden contribuir al desarrollo de programas eficaces de economía del hogar proporcionando los medios para preparar

personal nacional, como especialistas y educadores. Esto puede hacerse en las facultades de agricultura, donde las ciencias sociales y las experiencias de campo con las familias forman parte integral del programa. Se podría crear una escuela o departamento de vida familiar y hogareña dentro del sistema administrativo de la facultad de agricultura como se ha hecho en Chile, Panamá y en algunos lugares de Brasil; o se puede formar una unidad administrativa independiente, como se ha hecho en Colombia y en Viçosa, Brasil. En ciertos países latinoamericanos, algunos conceptos sobre la vida hogareña y familiar han sido incorporados en las escuelas de asistencia social o facultades de educación o escuelas normales. En aquellos países en que no existan instituciones para preparación de alto nivel, los gobiernos podrían promover estudios en otra universidad latinoamericana.

Los gobiernos necesitan asumir la responsabilidad de crear puestos para los graduados en economía del hogar. De poco sirve preparar profesionales si no se les proporciona la oportunidad de compartir sus conocimientos.

VII. *Desafío*

Quienes deseen el desarrollo de los países latinoamericanos a través de cambios estructurales no deberán olvidar que las mujeres representan una gran proporción de la población y están en situación de ejercer influencia sobre el resto de la población, es decir, los hombres y los niños. Si los cambios estructurales han de avanzar al ritmo deseado y en beneficio de la mayoría de los países latinoamericanos, será necesario proporcionar los medios para la educación de las mujeres, de modo que su contribución sea constructiva para ellas mismas, sus familias, sus comunidades y su nación. La aceptación de la filosofía contenida en el presente documento y la ejecución de algunas de las ideas presentadas en él, debería proporcionar auténticas oportunidades para que los programas de reforma agraria alcancen las metas que se han fijado.

USO DE RECURSOS FÍSICOS EN PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA: ASPECTOS INSTITUCIONALES

RAFAEL BARAONA, Consultor de la
FAO para el Seminario Latinoameri-
cano de Reforma Agraria y Coloni-
zación (FAO/PNUD).*

I. REFORMA AGRARIA Y POLÍTICA DE TIERRAS

1. La consideración del rol de los recursos físicos específicamente los agropecuarios en programas de reforma agraria) debe entenderse como aspecto integrado e infaltable en estos programas y, al mismo tiempo, como un asunto de interés y proyección nacionales. Desde el principio, cabe afirmar que las políticas para una mejor utilización y conservación de los recursos agropecuarios en las áreas de reforma agraria deberían ser incorporadas en políticas nacionales sobre utilización de recursos renovables, es decir, parte integrante de una política nacional de tierras. Cómo se utilicen los recursos dentro de las áreas de reforma agraria responde a un interés nacional y no es asunto privativo o exclusivo de los beneficiarios de estos programas. Cabe sí adelantar, desde ahora, que una política nacional de tierras no tendrá asegurado un éxito en su implementación si no va acompañada de medidas profundas, drásticas y extensivas de transformación institucional y de redistribución de tierras. Asimismo, las diversas implicaciones y los objetivos enunciados o esperados de programas de reforma agraria no podrán estar asegurados sin la participación voluntaria de los beneficiarios de la redistribución de tierras en la realización de programas integrados de conservación de suelos, agua y cubierta vegetal.

2. En términos coyunturales, la iniciación de un programa de reforma agraria constituye una oportunidad valiosa para el inicio e implementación de una política nacional de tierras. Y esto por varias razones. Uno de los rasgos inherentes al sistema de apropiación latifundista era su escape al control nacional en cuanto al uso y disposición de los recursos. Frente a los hacendados muchos gobiernos mantuvieron una actitud "liberal" y complaciente. Los programas

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente las de la FAO.

de reforma agraria presentan, en cambio, un notable y saludable contraste, tanto en la relación gobierno-agricultura como en la actitud de los usuarios de recursos frente a las innovaciones. La decisión política de implementar un programa de reforma agraria constituye una suerte de intervencionismo estatal para asegurar el logro de metas y objetivos sociales, productivos, políticos y culturales que la estructura preexistente, es decir, el sistema latifundista, no podía satisfacer. Este "intervencionismo" estatal bien podría extenderse, dentro de esta lógica, al resguardo constructivo (no paternalista) del buen uso de los recursos redistribuidos. Es evidente que una preocupación estatal por un mejor uso de los recursos entregados a los beneficiarios no puede consistir en una preocupación separada de sus políticas de apoyo a la agricultura reformada.

Por otra parte, puede esperarse que las reformas agrarias generen un potencial de receptividad al cambio tecnológico y social que contraste asimismo con la situación anterior. Si los mecanismos y políticas de implementación son viables, dada la realidad de cada reforma agraria, pueden ser difundidas entre los beneficiarios nuevas ideas respecto a uso y conservación de recursos. Su absorción exitosa dependerá, sin embargo, del grado de consecuencia del programa de reforma agraria con su objetivo básico y previo de redistribución efectiva de tierras. En resumen, aquellos países que no hayan diseñado o implementado políticas de tierras, bien pueden iniciarlas aprovechando los programas de reforma agraria. Pueden asimismo, considerar al sector reformado como la vanguardia lógica de la renovación tecnológica del agro.

3. Existen algunas argumentaciones adicionales que justifican el interés nacional por una política de tierras. Aunque la preocupación respecto a este problema recién se está revelando en América Latina, el deterioro ambiental se advierte en diversas formas de polución en las ciudades y en las zonas mineras. Asimismo son gravísimas las condiciones de erosión del suelo, de deterioro de cuencas y destrucción de la cubierta vegetal en muchas áreas de América Latina. La prioridad para enfrentar los diversos aspectos del deterioro ambiental y las políticas específicas para hacerlo, precisan todavía ser discutidas para llegar a decisiones congruentes con la realidad de estos países subdesarrollados y con los diversos caminos escogidos para salir del subdesarrollo. Sin una determinación seria de prioridades existe el peligro de convertir a estos temas en inquietudes de moda, necesariamente superficiales o pasajeras, reflejando mecánicamente el énfasis que se da a estos problemas en países que viven otras etapas de desarrollo. La discusión del problema del deterioro ambiental en

América Latina correría el peligro de ser utilizada para enmascarar o postergar otros problemas de mayor prioridad y todavía no resueltos en nuestro continente. Sin embargo, la iniciación de un proceso de reforma agraria implica un enfrentamiento decidido a problemas prioritarios como la miseria y el subempleo rurales mediante el reemplazo de un sistema productivo arcaico e injusto. Por esta razón, es pertinente, al discutir la experiencia de implementación de estos programas, incluir en aquellos el problema del deterioro ambiental en el agro (uso y deterioro de recursos) y sugerir vías para utilizar positivamente el potencial de las reformas agrarias para enfrentarlo.

4. La experiencia de urbanización en América Latina y la afluencia a las ciudades de masas crecientes de excampesinos han traído una secuela de problemas de empleo, sanitarios, educacionales, etcétera, producto de las condiciones precarias de vivienda y del hacinamiento. Por otra parte, un sector de clase media, creciente en número y en influencia, constituye una especie de avanzada urbana que presiona hacia la utilización de espacios y recursos no urbanos en términos de recreación y esparcimiento. La demanda por acceso a playas y espacios verdes no se limita a una élite sino va convirtiéndose, como el resultado de un nuevo género de vida en la clase media y de la presión resultante del hacinamiento en los sectores populares, en una presión o demanda de carácter masivo. Está comenzando a ser reconocido, para la creciente población urbana en América Latina, un derecho a espacio de esparcimiento no urbano. En el pasado, buena parte de estas áreas de esparcimiento actual o potencial se encontraba dentro de haciendas y se encuentran ahora, con una frecuencia cada vez mayor, incluidas en áreas de reforma agraria. En algunos países, podrían buscarse mecanismos que permitieran a los habitantes organizados de barriadas y poblaciones marginales tener acceso, de acuerdo con los beneficiarios, a cierto tipo de áreas contenidas dentro de asentamientos y que ofrezcan posibilidades de convertirse en zonas de esparcimiento.

5. La preocupación por ciertos tipos de terrenos que van quedando incluidos dentro de las zonas de reforma agraria no se limita a las demandas crecientes de zonas verdes o esparcimiento. La mantención de cuencas y de condiciones normales para el ciclo hidrológico tiene un interés vital para el desarrollo; tanto en términos del abastecimiento de agua a las ciudades, como para diversos usos industriales y de energía. La inclusión de este tipo de terrenos dentro de haciendas imposibilitó en el pasado definir una política respecto a su mantención y utilización adecuada. El latifundio imposibilitó asimismo la expansión de programas de reforestación que no tuvieran

una base especulativa o de ganancia pecuniaria directa para los propietarios de estas tierras.

6. Debe quedar claro entonces, que el interés nacional por la utilización correcta de los recursos dentro de los asentamientos no se limita a los terrenos directamente explotados por los beneficiarios, sino que se extiende a otros tipos de terrenos ahora incluidos en las áreas reformadas.

II. ANTECEDENTES PARA EL PLANTEAMIENTO EL PROBLEMA

1. Dentro de la región, en las reformas agrarias de estas últimas décadas, la redistribución de tierras a beneficiarios se ha llevado a efecto de acuerdo a su patrón característico dominante. Los beneficiarios de estas reformas son, por lo general, extrabajadores de haciendas que reciben como dotación de tierras los recursos o el espacio de la hacienda en que laboraban.

Es así como encontramos que la hacienda o finca multifamiliar afectada o expropiada llega a configurar o prefigurar al asentamiento que nace: con su espacio y recursos, sistema económico y estructuración social, establece ciertos límites concretos a lo que debe ser una nueva estructuración social y de uso de recursos. Cada nuevo asentamiento debe recoger el reto de una articulación social preexistente y llegar a reemplazar por otra con nuevos supuestos en lo social y en lo económico.

2. Un primer hecho a considerar en el planteamiento del problema es la transferencia de un espacio, es decir, la tierra contenida en una exhacienda o exlatifundio a un grupo de beneficiarios.

A través de la historia de nuestros países, la cantidad y configuración de recursos de una hacienda no ha dependido de fenómenos naturales sino de hechos sociales. La cantidad y combinaciones de suelos considerados como apropiados para la constitución de grandes propiedades fueron determinadas por los supuestos sociales y económicos del sistema. Uno de ellos es el cuasi monopolio de la tierra, que llevó a acaparar tantos recursos potencialmente utilizables como simple o mero espacio. Un segundo hecho fluye de éste: la apropiación de recursos y de espacio debió ser lo suficientemente efectiva como para que los otros grupos rurales llegaran a convertirse en dependientes del sistema hacienda. En mayor o menor grado, este sistema de apropiación o acaparamiento de espacio prevaleció en casi todo el continente.

3. Las modalidades de utilización o no utilización de los recursos, dentro del perímetro de las haciendas, era inseparables de los supuestos sociales y económicos de éstas. En ese sentido cabe destacar un hecho que es obvio y fundamental al mismo tiempo. Al transferirse en su totalidad este espacio a los beneficiarios de la reforma agraria, se les está transfiriendo un patrimonio de recursos que será suficiente o no en términos de la nueva economía y de los sistemas de uso que lleguen a establecerse en ellos. Es así como los diversos tipos de recursos entran a ser redefinidos, ya sea considerando categorías aisladamente o sus combinaciones, de acuerdo a los nuevos supuestos sociales y productivos de la reforma agraria.

4. Que los supuestos económicos y sociales del sistema hacienda no llevaron a un uso racional y productivo de los recursos, salvo situaciones excepcionales, es un hecho prácticamente indisputado en la América Latina. Esta consideración subyace y justifica los esfuerzos que se realizan en materia de reforma agraria. Para el propósito de este informe no es indispensable mostrar o demostrar la irracionalidad del sistema hacienda en cuanto a utilización de recursos.¹ Más bien, quisiéramos destacar ciertos elementos de tipo institucional que son de ocurrencia casi universal en las haciendas de América Latina y que llegan a hacer sentir su impacto en la redistribución de tierras y en la construcción de las nuevas economías o empresas reformadas.

5. Dentro del sistema hacienda los recursos y espacio incluidos dentro del perímetro de una gran propiedad aparecen frecuentemente asignados en términos de dos destinos básicos. Una porción, deliberadamente escogida, de los recursos, es asignada para su explotación por cuenta del terrateniente (*empresa patronal*). Otras porciones de recursos quedan virtualmente fuera de la explotación por cuenta del terrateniente y son asignadas a fines tales como obtener renta para él o pagar, en todo o en parte, a la mano de obra empleada en la *empresa patronal*. Al pagar el terrateniente a sus trabajadores permitiéndoles el acceso a recursos (pequeñas parcelas de cultivo o derecho a pastar animales) o cobrar renta por el acceso de otros a los

¹ Para una presentación resumida y pertinente de la característica de las grandes propiedades en cuanto a autorización de recursos vale la pena consultar Feder Ernest y Manger-Cats S. *Requirements for an Evaluation of Land and Water Resources in relation to Land Reform and Colonization*. Preparado para el Primer Seminario Latinoamericano FAO/PNUD sobre Evaluación Sistemática de Recursos de Tierras y Aguas. México 8-14 noviembre 1971. Asimismo Feder Ernest, *El Uso de la Tierra y las Prácticas de Cultivo en una Agricultura Latifundismo*. Monografías sobre algunos aspectos de la tenencia de la tierra y el Desarrollo Rural en América Latina, CIDA, Washington, 1970.

recursos de la hacienda (arrendatarios de tierra, aparceros, concesionarios de recursos tales como leña, carbón, madera, etcétera) está permitiendo, en la práctica, que se generen junto a la empresa patronal una serie de otras empresas de menor escala y que constituyen en su conjunto lo que podría llamarse la *economía campesina* dentro de la hacienda. Este sistema de convivencia de diversas empresas dentro de una hacienda, con sus modalidades tradicionales de interdependencia, puede llegar a generar de suyo una situación de entorpecimiento general que necesariamente afecta las decisiones empresariales sobre expansión de los dos tipos de economía.² Resulta en la práctica difícil aunar sin conflicto el proceso productivo con la adopción de resoluciones coherentes a diversos niveles simultáneos en los diversos tipos de empresas coexistentes. Debido a la gran extensión de las haciendas, es frecuente que, después de asignar los recursos a los dos destinos básicos se presente todavía un excedente que podríamos llamar de simple espacio, ya que su utilización no era parte, sino ocasionalmente, o de una manera no determinante, en el proceso productivo de los diversos tipos de empresas.

6. La falta de motivación interna de la empresa patronal tiende a no transformar estos espacios en recursos utilizables y esto no necesariamente debido a limitaciones en la vocación o capacidad de uso de este excedente. Es obvio que el simple espacio de la superficie terrestre deviene en recurso de acuerdo a la percepción y a las necesidades de sistemas socioeconómicos específicos. Este proceso de transformación del espacio en recurso utilizable suele ser llevado a efecto, como es bien sabido, sin que exista necesariamente una correspondencia entre el destino de la utilización y la vocación de los recursos —tal como es entendida por los expertos. Si no pudo esperarse, por parte de la *empresa patronal*, un proceso activo de transformación de espacio en recursos y éste realizado en términos racionales y técnicos, también hay que confesar que el balance en cuanto a los recursos utilizados es también negativo en términos de su deterioro debido a prácticas que no permitieron mantener, sino en realidad depreciaron progresivamente, su fertilidad. La excesiva abundancia de recursos ha sido mala consejera para su manejo correcto, y ha invitado a su uso extensivo llegándose a diversos sistemas de rotación de campos o de abandono de terrenos una vez que la *empresa*

² El conflicto puede plantearse como competencia por los recursos que las diversas empresas precisan para su desarrollo y también frente a la mano de obra. Cabe recordar que los trabajadores debían dividir su potencial de trabajo entre sus obligaciones laborales con la *empresa patronal* y la exigencia del pastoreo de sus animales y de la explotación de sus pequeñas parcelas.

patronal ha procedido a esquilmarlos de su fertilidad original. Estos terrenos se revierten de haber sido recursos utilizados ocasionalmente a una calidad de simple espacio. Pero lo que deviene simple espacio para la *empresa patronal*, después de haber sido malamente utilizado, suele con frecuencia convertirse en la base de recursos de la *economía campesina* dentro de la hacienda.

Estas pequeñas empresas de precaristas, colonos o minifundistas con acceso a terrenos de la hacienda, no pueden sino excepcionalmente ser exigentes en cuanto a la calidad y cantidad de los recursos que se les asignan.

El acceso a la explotación de recursos sobrantes o marginales de las haciendas se efectuaba en términos que podrían definirse como típicamente minifundistas. Es decir, pocos de estos campesinos podían depender de la explotación de estos recursos para satisfacer todas sus necesidades. Debían proyectarse, como cualesquier otros minifundistas, hacia la venta de fuerza de trabajo a la *empresa patronal* o a otras fuentes de ingresos.

7. En las últimas décadas un proceso de modernización de las *empresas patronales* en cierto tipo de haciendas que han expandido la utilización de los recursos mediante algún grado de transformación tecnológica, ha llegado a la eliminación o disminución de los precaristas dentro de las haciendas y del sistema de pago en recurso a los trabajadores. Éstos son sustituidos generalmente por un número considerablemente menor de trabajadores asalariados. En esta circunstancia, la expansión o transformación de la *empresa patronal* elimina o hace retroceder dentro de la hacienda, la *economía campesina*. En mayor o menor grado, esta tendencia ha sido observada en Brasil, Chile, Ecuador, Perú, y diversos otros países de la región.³ En el curso de varias décadas, de no mediar la intervención de la reforma agraria, podría haberse llegado a la eliminación casi completa de las *economías campesinas* dentro de las haciendas dando surgimiento a un enfrentamiento campesinos-terratenientes con nuevas características.

8. Las reformas agrarias han recogido el desafío del conflicto interno de las haciendas. Este tenía un carácter dual, pues incluía

³ Sobre el proceso de disminución de precaristas en los latifundios y "proletarización" de los trabajadores tipo colono (total o parcialmente remunerados en recursos) puede consultarse: Claude Collin Delavaud, *Consecuencias de la modernización de las haciendas en la Costa Norte del Perú*, Lima, 1967 (p. 274 y 276). José Matos Mar, *Las haciendas del Valle de Chancay*, Lima, 1967 (Cuadro núm. 15). Henri Favre, *Evolución y situación de las haciendas en la región de Huancavelica*, Lima, 1967 (p. 253 y 254). Alexander Schejtman, *El Inquilino de Chile Central*, Santiago, ICIRA, 1970. También Informes CIDA sobre Brasil y Ecuador.

tanto exigencias y demandas de tipo laboral, como asimismo, otras de carácter empresarial (presiones por una ampliación de la base de recursos entregados por las haciendas a trabajadores y precaristas). En este sentido, podría caracterizarse a la reforma agraria como un proceso definitivo que se inclina por la expansión de las economías campesinas, dentro de una hacienda a expensas de la empresa patronal, que tiende a desaparecer o quedar relegada a la reserva permitida al terrateniente.

9. Tomando en cuenta estos elementos de juicio, las características institucionales del sistema hacienda en cuanto al acceso de recursos, constituyen un punto de partida para la consideración del rol de los recursos en el periodo de implementación de una reforma agraria.

III. FACTORES INSTITUCIONALES Y USO DE RECURSOS EN PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA

1. Al nivel asentamiento el problema de los recursos en relación con la implementación de programas de reforma agraria puede ser abordado en dos aspectos o fases. Éstos están interrelacionados y el planteamiento de un aspecto puede llegar a la implementación del segundo.

El primero dice relación con el rol que corresponde a los recursos agropecuarios afectados en cuanto a maximizar la efectividad inicial del programa. Es decir, cómo aprovechar al máximo la cantidad y configuración de recursos que se distribuyen a los beneficiarios, de manera de hacer accesible el mayor número posible de ellos a las ventajas de un programa de reforma agraria. Si esta fase se enfrenta con decisión e imaginación, sobre todo en el terreno de la experimentación institucional,⁴ el segundo aspecto del problema: establecer líneas, políticas o programas de buen uso y conservación de recursos podrá tener francas posibilidades de implementación exitosa.

2. Aún a riesgo de repetirlo excesivamente, mientras más temprano en un programa de reforma agraria se empiece a considerar el factor tierra y su vinculación con las características institucionales, sociales y productivas del programa, más claro aparecerá que los recursos no constituyen un simple espacio con iguales implicaciones para el sistema hacienda que para los asentados. Podría afirmarse en

⁴ Las formas en que pueden asociarse o agruparse los beneficiarios para explotar adecuadamente estas tierras.

términos generales que el periodo inmediato que sigue al establecimiento de los beneficiarios en los asentamientos debería ser considerado como pleno de receptibilidad para nuevas ideas. Esto igualmente aplicable a beneficiarios, como a técnicos y otros agentes del programa.

3. Antes de examinar algunos aspectos que dicen relación con el primer problema ya mencionado, es conveniente aclarar que las observaciones que siguen no están basadas sino parcialmente en el estudio de experiencias concretas. Desafortunadamente se carece del tipo de información pertinente.⁵

4. Asimismo cabe aclarar que estas observaciones son aplicables fundamentalmente a la situación que ya ha sido descrita en el capítulo anterior.⁶

Esto llevaría a esperar, aunque no siempre se logra implementar, que el desarrollo de la empresa campesina a partir de la reforma agraria es no sólo de mera expansión cuantitativa sino fundamentalmente cualitativa. Lo normal es que los beneficiarios posean ahora un acceso a servicios que les eran negados en el pasado y que la nueva economía que surge de sus esfuerzos y de la asistencia técnica que se les presta debe llegar a poseer nuevos contornos productivos y tecnológicos.⁷

Esta temática es la preocupación fundamental de este informe.

5. *El sistema de asentamiento y sus limitaciones. El asentamiento es una exhacienda convertida en unidad básica de reforma agraria: un enclave aislado de otras unidades de reforma agraria, pero rodeado en cambio, de propiedades no afectadas y presenta diversas limi-*

⁵ Por ejemplo, sobre los obstáculos presentados a algunos programas por las características de los recursos de las propiedades intervenidas o con respecto a cambios que se han producido en la utilización de estos recursos durante la fase posterior de implementación.

⁶ Es decir, aquellos casos en que la adjudicación a beneficiarios corresponde a la totalidad de los recursos incluidos dentro de una hacienda en la que preexistía una empresa patronal de desarrollo que podemos considerar como variable. En ella los extrabajadores poseían algún grado de acceso a los recursos de la hacienda y por lo tanto en estos casos la reforma agraria no hace sino abrir las posibilidades a la expansión de las empresas campesinas, sobre la base de agregar a su base de recursos aquellos explotados por la empresa patronal y otros sin explotación anterior significativa en ambos tipos de empresas.

⁷ No deben ser consideradas estas observaciones como aplicables por lo tanto al caso particular de empresas o plantaciones comerciales con avanzado grado de tecnología, afectadas por la reforma agraria y que sólo poseían trabajadores asalariados. Tal sería el caso de las haciendas azucareras de la Costa Peruana afectada por el proceso de la reforma agraria. Aunque puedan existir planes para transformación futura de estas grandes empresas no se presenta en ellas la tarea más corriente de generar una nueva economía sobre la base de la ampliación de las empresas campesinas pre-existentes.

taciones para el logro de los objetivos de los programas de reforma agraria.⁸

Estas tienen que ver con ciertas experiencias de excesivo paternalismo de las agencias de reforma agraria que cohartan las posibilidades de decisión y participación de los beneficiarios. Por otra parte, el sistema establece ciertos patrones restrictivos en cuanto a la selección de beneficiarios.

En términos generales, mientras más casuística sea una reforma agraria, es decir, mientras más se limite el proceso a la afectación de unidades aisladas, menor flexibilidad poseerá el factor tierra en su papel para ampliar el número de beneficiarios en la redistribución de tierras. Esta estrategia limitada de afectación invita con excesiva frecuencia a considerar como beneficiarios naturales de la redistribución de la tierra, sólo a los extrabajadores de las haciendas afectadas. Quedan así, fuera de los beneficios de este tipo de reformas agrarias, los asalariados agrícolas no permanentes y sin residencia en las haciendas y, por supuesto, los habitantes de aldeas agrícolas y los comuneros.

6. Las técnicas para determinar la cabida de cada hacienda afectada, en términos del número de beneficiarios, son muy variadas en los programas de reforma agraria de la región. Generalmente, parten de alguna consideración respecto a unidades familiares con una exigencia determinada de recursos en términos de empleo e ingresos y se divide el potencial expropiado por este índice. Pero con frecuencia los propios hechos consuman un esquema inescapable. En muchos de nuestros países, la semigratuidad de la mano de obra había resultado en una alta densidad de trabajadores residentes por hacienda. En otras haciendas, particularmente las ganaderas, la dotación de trabajadores es en cambio notoriamente baja. Desafortunadamente este último hecho también ha sido considerado en algunas reformas agrarias como mandatorio. Esto es particularmente cierto cuando se decide mantener a este último tipo de hacienda con la orientación productiva que ya tenía. Esto se hace a veces inevitable por la localización u otras características ecológicas de estas haciendas que no facilitan su transformación en explotaciones agrícolas o mixtas. En todo caso, ya sea por la fuerza de ciertos hechos o por otras consi-

⁸ Estas limitaciones han sido examinadas con considerable detalle en el informe preparado por la Oficina Regional para América Latina, Parte I, Situación y Perspectiva de la Reforma Agraria en la Región. Este documento fue preparado para el Comité Especial de Reforma Agraria y examina entre otros temas los problemas presentados en reformas agrarias casuísticas o parciales y en particular aquellos que surgen en el sistema asentamiento.

deraciones parece predominar la convicción —no siempre explicitada— que los terrenos utilizados por la empresa patronal (menos la reserva de tierras que permanece en manos del terrateniente) proporcionan un margen que es sólo suficiente para construir la nueva economía de los extrabajadores de la hacienda.

7. Sería confortante poder sugerir que, en la medida en que un proceso de reforma agraria se amplíe y aumente el número de asentamientos, se presentarían condiciones objetivas indisputadas para reconsiderar el factor tierra e incorporar otros beneficiarios potenciales que habían quedado al margen de los beneficios en la iniciación del programa. Aunque la información sobre la materia es fragmentaria y limitada, parece ser normal que una reforma agraria que se implementa casuísticamente (sobre la base de asentamientos aislados y con criterios restrictivos respecto a la selección de beneficiarios) tiene el efecto, entre otros, de separar y aislar a los beneficiarios, no solamente del sector no reformado o terrateniente, sino asimismo de otros tipos de campesinos. Es difícil, en esta circunstancia, tratar de corregir adjudicaciones privilegiadas e incorporar en condiciones paritarias a otros grupos campesinos a los asentamientos ya existentes.

8. La ampliación de un programa de reforma agraria al crecer el número de asentamientos puede permitir el establecimiento de un segundo nivel de interacción, creando condiciones para esquemas cooperativos regionales, etcétera. Todo esto tiende a mejorar la posición de presión y regateo de los beneficiarios en su conjunto y tiene evidentes aspectos positivos. Los asentamientos pueden integrarse ahora en unidades regionales en cuanto a abastecimiento de insumos y otros aspectos de la producción y de la distribución: las relaciones de los beneficiarios con los organismos principales de reforma agraria pasan del nivel del asentamiento individual y tienden a concentrarse en uno nacional o regional. Esto robustece las posibilidades de participación de los beneficiarios pues se ejercería al doble nivel del asentamiento y de los organismos cooperativos reduciendo correspondientemente la necesidad de la tutoría estatal. Pero, como se ha dicho, este mayor poder de presión y de decisión de los beneficiarios en un programa ampliado puede aplicarse igualmente a aspectos menos positivos tales como una oposición pertinaz y efectiva a extender los beneficios de la redistribución de la tierra.

Nos encontramos frente a una paradoja: un programa ampliado de reforma agraria no siempre permite redefinir su creciente potencial de recursos para extender sus beneficios a otros campesinos, pero sí permite, en cambio, aprovechar este mismo potencial en términos

del desarrollo de la economía de los asentados originarios. Esto tenderá a ampliar la distancia entre ellos y otros grupos campesinos.⁹

9. La situación en que el asentamiento aislado es la unidad básica de reforma agraria, todavía caracteriza a varios programas. En la hacienda existía un sistema social y productivo y es de presumir que la reforma agraria intenta reemplazarlo de manera de corregir los defectos e injusticias. Pero, afectado un predio y asentado en él un grupo de beneficiarios se posee sólo un embrión de sistema social y productivo, cuyo desarrollo ulterior depende de la presencia de una serie de factores. El grado de articulación o desarticulación de este nuevo agrupamiento y su capacidad para emprender exitosamente las tareas productivas constituye la clave que permite diferenciar entre un programa de reforma agraria exitoso y otros. Cabe recordar

en realidad, la unidad agrícola en sí misma no es más que una convención de carácter social y fácilmente pueden concebirse sistemas en los cuales no existan estas unidades agrícolas en el sentido acostumbrado de la palabra ... en efecto, la agricultura comprende una secuencia de funciones independientes como labranza, siembra, cultivo, cosecha, transporte y comercialización, las que pueden combinarse institucionalmente en una infinidad de formas.¹⁰

10. Si los beneficiarios reciben de la reforma agraria el conjunto de los recursos y el espacio de la hacienda, cabe preguntarse en primera instancia preexistente, ¿cuál era el balance en cuanto al aprovechamiento de estos recursos, considerados aisladamente en sus diversas categorías o en cuanto a la utilización combinada de ellas? Este balance puede ayudar a los beneficiarios a planear una nueva

⁹ Por lo menos dos países de nuestra región han tenido que vivir la experiencia de extender y acelerar procesos de reforma agraria iniciados con patrones casuísticos y restrictivos. Esta decisión implicó su profundización y aunque todavía la experiencia es demasiado reciente y casi experimental, sirve para destacar algunas inflexibilidades del sistema asentamiento. Estas nuevas estructuraciones son más amplias en cuanto a recursos y más complejas al intentar articular beneficiarios que provienen de estratos distintos del campesinado. Es de esperar que tanto las SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social del Perú) y los nuevos Centros de Reforma Agraria de Chile logren conjugar lo que el sistema *asentamiento* dificultaba, es decir, una doble flexibilidad en la redefinición de los recursos en cuanto a maximizar su uso eficiente y su efectividad social para ampliar la base de beneficiarios. Esto requiere la generación de nuevas formas de articulación social y productiva entre los beneficiarios ajustadas a este potencial más amplio de recursos, todo esto dentro de una concepción de participación paritaria en los esfuerzos y en los beneficios del programa.

¹⁰ Barraclough Solon, "Sistemas de Tenencias Alternativas resultantes de Reformas Agrarias en América Latina". Documento presentado a la Segunda Reunión del Panel de Expertos sobre Tenencia de la Tierra y Colonización. Roma, mayo de 1969.

estructuración socioproductiva a la altura de esta tarea. En estos términos sería difícil imaginar una nueva estructuración que no sea como la anterior una economía de escala. Y esto aunque la importancia del factor mano de obra y la política de empleo sea radicalmente distinta a la anterior.

Salvo casos extremos de mal manejo, los beneficiarios no poseen otro modelo inmediato de operación centralizada que la empresa patronal preexistente.

También conviene hacer referencia a la empresa patronal como una especie de nivel base desde el cual puedan evaluarse los incrementos productivos de los beneficiarios. Difícilmente podría servir de modelo a la nueva economía reformada el esquema de las economías campesinas anteriores —con su atomización de campos y su concentración en cultivos de mera subsistencia. Asimismo, creemos que constituye más la regla de la excepción que los beneficiarios tuvieron pleno conocimiento como operaba el manejo centralizado en la situación anterior (salvo los aspectos de mercado).

Manteniendo como punto de partida o como modelo provisorio el sistema de manejo anterior, puede evitarse que se prolongue excesivamente la “fase hortícola” de la reforma agraria en que los campesinos producen más de lo que ya producían y se disminuye la proporción del excedente enviado a los mercados urbanos. Esta situación no es siempre resultante de la obstinación campesina en seguir cultivando lo que ya cultivaban en sus pequeños predios, sino puede ser inducida, más bien, por la falta de un sistema nuevo o *ad hoc* de comercialización para el área reformada.

11. Tomar como punto de partida a la ex empresa patronal puede servir diversos propósitos en términos del enfoque de este informe. Por ejemplo, puede usarse como guía para metas fundamentales y no siempre exitosamente alcanzadas en los programas de reforma agraria. Es decir, el grado de complementación en el uso de hectareaje arable y la utilización de terrenos de bajo valor.

Esta aproximación al problema nos permitirá eventualmente llegar a una revaluación de lo que puede ahora considerarse como recursos y lo que deviene mero espacio (o recurso no aprovechado) en términos de las exigencias de la nueva economía reformada. En cuanto al hectareaje agrícola considerado aisladamente, los problemas técnicos de planificar su uso son menores en la medida que la experiencia de la extensión agrícola fue aplicada particularmente en esta área. Si las técnicas de mejor uso se basan en una observación cuidadosa de las modalidades de cultivo practicadas por los propios beneficiarios y el suministro de nuevos insumos es eficiente, una

mejor agricultura en un sentido estricto es una meta alcanzable para cualquier programa de reforma agraria. La homogeneidad inicial de los beneficiarios debería considerarse como un incentivo que permita mediante cooperativas o agrupamiento la socialización o aceptación como experiencia común de nuevas técnicas.

12. Por diversos motivos uno de los efectos inmediatos de aumentar la cantidad del hectareaje arable, en manos de los nuevos beneficiarios, es que sus esfuerzos, y a veces también de las agencias destinadas a ayudarles, tienden a gravitar hacia maximizar los retornos de estas tierras con prescindencia de otros tipos de recursos. Las tierras de bajo valor incluidas dentro de los asentamientos reciben una menor atención y frecuentemente, pero no siempre, las presiones sobre estos recursos disminuyen temporalmente.

La variante que ofrece la redistribución de tierras en Chile Central es interesante. En la mayor parte de los asentamientos el riesgo es un prerrequisito para el cultivo, pero las tierras en pendiente o muy inclinadas, excepto cerca de la costa, se reservan sólo para pastoreo estacional, para la fabricación de carbón, o extracción de leña. Los planes inmediatos de producción de los asentamientos deben basarse casi exclusivamente en la superficie regada. Los leñadores o residentes de las áreas montañosas más remotas de las ex haciendas han sido en muchos casos persuadidos para que se trasladen a las tierras más productivas de manera especial durante el periodo de tenencia en común y cuando los suelos se trabajan en forma casi colectiva por los beneficiarios. Tal como les sucedía a los dueños de las haciendas, los beneficiarios se encuentran ahora poseyendo grandes extensiones de tierras montañosas (parcialmente erosionadas y desnudadas) de escasa utilidad real para ellos y que casi no producen ningún ingreso. De acuerdo con el sistema de apropiación de la tierra en los días coloniales en que las actividades pastoriles fueron de mayor importancia que hoy en día, las haciendas llegaron a tener una base de recursos compuesta de un segmento de un valle principal o la faja central de un tributario, más las áreas montañosas circundantes. Estas áreas montañosas son usualmente abiertas o sin cercos y en ellas confluyen los deslindes de varias haciendas aun cuando sus administraciones puedan estar ubicadas en valles diferentes y lejanos. En la medida que ha aumentado el número de asentamientos, algunos macizos montañosos han llegado a ser propiedad de beneficiarios y están siendo considerados como base ideal para establecer áreas protegidas o reservas forestales.

Seguramente en otros países el contraste entre la presencia de superficies relativamente reducidas de alta productividad y grandes ex-

tensiones contiguas de tierras de bajo valor tal vez no sea tan marcado. En todo caso, las tierras de bajo valor tienden a ser revaluadas cuando su extensión es considerable. En algunas zonas de reforma en Chile se ha comenzado a planificar su acceso para pastoreo sobre la base de acuerdos entre asentamientos vecinos. Podría irse más lejos y pensarse en la creación de equipos de producción dedicados a la explotación de los recursos de las tierras de bajo valor. Estos equipos podrían concentrarse en actividades pastoriles, de reforestación u otras formas de utilización de la cubierta vegetal.

Si las tierras de bajo valor ocuparon una posición excesivamente relegada en el periodo anterior de la reforma agraria, no cabe duda que, en términos de su extensión y abundancia, pueden llegar a constituir un elemento clave en la integración de nuevos beneficiarios, contribuyendo a la complejidad productiva de los nuevos centros de la reforma agraria.

13. Este informe ha evitado convertirse en un recetario y ha presentado sólo algunas situaciones en que aspectos institucionales (o relaciones sociales) incidieron, o tendrán efecto en el futuro, en el uso de los recursos agropecuarios. Estas situaciones han sido un punto de partida para comenzar a plantearse un enfoque que articule los aspectos sociales, tecnológicos y económicos con aquellos propios de la naturaleza y del potencial de los recursos.

Sugerimos que un pensamiento —guía para la acción— que integre esos factores bien puede llevar el apelativo de política de tierras.

14. *¿En qué podría consistir una política de tierras?* Decidirlo es una tarea que corresponde a cada uno de los países donde el problema deterioro de recursos o las demandas no satisfechas que se hacen al espacio rural, hayan comenzado a preocupar a los técnicos y a las personas en posición de decidir al respecto. Pueden, sin embargo, sugerirse algunas componentes de una política de tierras.

Una política de tierras es como cualquier otra política, una directiva generalizable. Es decir, su aplicación no es casuística sino que es válida para toda situación similar dentro de términos predefinidos. Sus posibilidades de generalización no deben limitarse a sus términos teóricos. Ésta no es una invitación sino a recordar siempre que una política de tierras es un compromiso con la acción.

15. El primer juego de ideas o teoría, de una política de tierra lo determina su *doble enfoque integrado sobre tierra o naturaleza y grupos humanos*. Los grupos humanos pueden ser muy diversos, pero es conveniente identificarlos con precisión, y evitar así las sorpresas de aquellos programas que terminan por beneficiar a los que fueron siempre beneficiados. La relación de estos grupos con la tierra puede

ser inmediata, como la de usuarios de recursos en programa de reforma agraria y otros campesinos, o su relación puede ser más remota, como por ejemplo, grupos urbanos que demandan acceso a espacios de recreación que son a su vez mantenidos en condiciones aptas para esa función por otros grupos humanos. Aun cuando se hable del interés nacional y de ventajas presentadas a la nación toda, si la situación se examina con más detenimiento se descubrirá que los beneficiarios por el programa o usuarios son identificables en términos bastante más estrechos.

Una política de tierras entonces debe ser generalizable, en primera instancia, a una conjunción concreta o recurrente de relaciones sociedad/naturaleza. Esto en términos de contenido del programa.

16. Aunque podría pensarse que en los aspectos operativos una política de tierras sería más fácil de generalizar o extender que en el área de las complejidades de su conceptualización. En todo caso, dos aspectos pueden ser considerados como prerequisites para la expansión de una política a todas las situaciones en que puede ser plausiblemente aplicable. Puede suponerse que una política comienza por su aplicación en áreas restringidas preseleccionadas con algún criterio de viabilidad. Esta aplicación concreta debe poseer un valor reproductivo en términos de costo y de esfuerzo. No creemos indispensable mencionar ejemplos, de todos conocidos, sobre buenas iniciativas no difundidas por su alto costo y su excesivo preciosismo aplicado a áreas reducidas. Su posibilidad de reproducción en términos de costo debe ser acompañada de un valor demostrativo en términos de las técnicas empleadas. Éstas no pueden ser otras (limitándonos a programas de reforma agraria) que obtener la participación voluntaria y democrática de los beneficiarios en este tipo de programas. Esto requiere una juiciosa mezcla de elementos de incentivo y de concientización. Se presume que estas técnicas de movilización toman en cuenta el nivel tecnológico y, sobre todo, los obstáculos y el potencial positivo de la estructura social de los beneficiarios.

17. Tal vez nada garantiza mejor la factibilidad real de un programa que su hábil inserción en un proceso en marcha. En la esfera limitada de política de tierras puede partirse del examen cuidadoso de los aspectos más rígidos o más dinámicos de la tecnología actual de los beneficiarios y de sus tendencias de cambio, como asimismo, se exige un conocimiento de sus aspiraciones. Partiendo de sus percepciones y enriqueciéndolas con aportes nuevos tecnológicos y aplicando éstos en una dirección deseada por los beneficiarios, un programa puede iniciar un encadenamiento de hechos positivos que podrían difundirse por sí solos a otras áreas similares.

18. En cuanto a escala (limitación o amplitud) una política de tierras puede ser muy variable. Puede tener como unidad de aplicación a un asentamiento o alguna categoría de recursos dentro de ellos o el uso combinado o estratificado de varias categorías dentro de un manejo coherente. Puede pensarse también, que ciertos grupos humanos rurales que tienden a localizarse en áreas que poseen elementos comunes en cuanto a la calidad marginal de sus recursos, podrían considerarse asimismo como unidades de una política de tierras. Asimismo puede pensarse que una función como la forestal recreacional o pastoril proporcionarían los elementos que articulen los enunciados de una política de tierras. Con otro criterio pueden colocarse en una agenda para acción inmediata algunos problemas básicos en materia de política de tierras aplicables a grandes áreas de características físicas, y con frecuencia sociales, relativamente uniformes. Podrían establecerse por ejemplo, algunos lineamientos de política aplicables al futuro de las tierras de páramos de Colombia y Ecuador cuyo potencial no ha sido explorado en cuanto a su valor real y posibilidades. Sin embargo, estas tierras han sido afectadas en diversos puntos por erosión y denudación. El problema del cultivo en laderas es favorecido en muchas áreas de las tierras altas andinas para escapar de los riesgos de las heladas. Pero los rendimientos son más bajos que los obtenidos en los fondos de los valles, los que han estado generalmente dedicados a pastizales regados de propiedad de las haciendas. Ambos tipos de tierra en manos de los beneficiarios presentan una oportunidad única de integrar y estratificar su uso.

En términos de terrenos, las categorías que delimiten un programa pueden ser establecidas por los técnicos.¹¹ Otra posibilidad, tal vez menos explorada, será establecer categorías de terrenos y políticas de uso y de conservación para ellas basándose en la percepción y el conocimiento que ya poseen los beneficiarios sobre los recursos que utilizan. Se trata de transformar su propia agricultura ¿y por qué no partir de su tecnología y percepción en cuanto a recursos?¹²

¹¹ En cuanto a clasificación y metodología para evaluación sistemática de los recursos de tierra y agua puede contarse con la asistencia regional del grupo *ad hoc* con sede en LARO, en Santiago, Chile.

¹² Respecto a los criterios que pueden definir una política económica del Estado y otros aspectos económicos de políticas de tierras o de uso de recursos, recomendamos la lectura de varios documentos de John A. Menz "Usos alternativos de las tierras forestales y el papel de la Reforma Agraria y la Colonización", trabajo presentado al Seminario sobre Desarrollo Forestal, Reforma Agraria y Colonización para América Latina, Brasilia, 1968. *Some Aspects of Land Use Planning in Peasant Cultures*. Land Economics, 1971, y sobre todo "Some Issues and Concepts related to Watershed Planning and Development". Documento presentado al Seminario de Ordenación de Cuencas Hidrográficas en América Latina, La Plata, 1971.

LA NUEVA ESTRUCTURA DE TENENCIA Y DE PRODUCCIÓN

ANTONIO GARCÍA, Consultor de la
FAO para el Seminario Latinoame-
ricano de Reforma Agraria y Co-
lonización (FAO/PNUD).*

TENENCIA, EMPRESAS Y EMPLEO DE TRANSICIÓN

1. Estructura de la nueva tenencia agraria

a) La nueva tenencia y los modelos de reforma agraria

La naturaleza de una nueva estructura de tenencia de la tierra —formas, alcances, profundidad y ritmo del proceso— se define de acuerdo a las líneas ideológicas que inspiran y conforman un cierto modelo político de desarrollo nacional y de reforma agraria. Sólo dentro de este necesario contexto pueden determinarse e interpretarse el contenido y la razón histórica de una reforma agraria, encuadrada tanto dentro de las condiciones estructurales y específicas de una cierta sociedad latinoamericana como dentro de los marcos globales del sistema de relaciones internacionales de intercambio. La preferencia ideológica por un cierto tipo de propiedad familiar y por un correlativo sistema de empresa que adopta como arquetipo la economía granjera de la nación metropolitana, por ejemplo, implica una toma de posiciones frente a la estructura que se reforma y frente a las relaciones de dependencia externa. El sentido de alcances de las líneas ideológicas que determinan la naturaleza del cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, dependen entonces, no de la manera como se dilucida la cuestión teórica de los “modelos ideales” de propiedad y de tenencia, sino del carácter histórico de las fuerzas sociales que protagonizan el cambio del papel que asignan a la reforma agraria dentro de una concepción general del desarrollo y de la imagen que proyectan de una “nueva sociedad”. Los modelos políticos de reforma agraria no se han definido históricamente en América Latina por medio de la contribución teórica o técnica de los especialistas en tenencia de la tierra, sino por medio de la ideología,

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente las de la FAO.

las aspiraciones, los conflictos y los sistemas de valores de las fuerzas sociales que promueven y conducen un proceso de cambio.

Es ésta, entonces, la perspectiva crítica que debe adoptarse, ya que de lo que se trata —en esta etapa del proceso de cambio en América Latina— no es simplemente de describir o enumerar, taxonómicamente, ciertas formas que toma el proceso, sino de señalar sus alcances, analizar sus experiencias y descubrir sus objetivos finalistas. Dentro del contexto de la sociedad latinoamericana tal como existe —desde una perspectiva interna de conflicto entre fuerzas antagónicas o a la luz del esquema de relaciones centro-periferia— se explica la inusitada propagación de ciertos modelos ritualizados de tenencia agraria como los representados por la granja norteamericana o el koljós ruso o el kibutz israelí, en razón de las facultades intrínsecas de transformación que se atribuyen a esas formas consagradas históricamente como arquetipos. Pero no han sido esos modelos —a través de los cuales se expresan los más diversos tipos de colonialismo ideológico— los que han ejercido alguna significativa influencia en el desencadenamiento de cambios estructurales en América Latina, ya que estos procesos se han caracterizado, precisamente, por su originalidad histórica y por su capacidad de proyectar, en el plano ideológico las aspiraciones de las fuerzas sociales que han tomado bajo su responsabilidad la conducción política del cambio. Los procesos latinoamericanos que han apelado a la adopción de arquetipos —como los inspirados en la filosofía y en el sistema de valores de la Alianza para el Progreso— no han pretendido, en última instancia promover o canalizar verdaderos cambios estructurales en la tenencia de la tierra, sino preservar sus fundamentos por medio de líneas convencionales de modernización social y tecnológica. No es posible entonces analizar los elementos característicos de una nueva estructura de tenencia —independientemente de su profundidad y de sus alcances— sin relacionarlos con los grandes modelos políticos de la reforma agraria en América Latina: ¹

1. *El modelo de reforma agraria estructural* comprendida dentro de un proyecto nacional-revolucionario (México, Bolivia y Perú) o articulado a un esquema socialista de desarrollo (Cuba y Chile);
2. *El modelo de reforma agraria convencional*, de orientación neocapitalista y populista, y
3. *El modelo de reforma agraria marginal*, definido de acuerdo a

¹ Consultar del autor: *Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina*, Ediciones ICIRA, Santiago de Chile, 1968. Una tipología dialéctica de las reformas agrarias.

los esquemas liberales y tradicionales de modernización tecnológica.

El modelo de reforma agraria estructural es aquel que la define como parte integrante y condicionada de un proceso global de cambios estructurales en la economía, en la organización social y en el Estado; que es conducida por un nuevo elenco de clases sociales que asumen el control del poder político; que crea y aplica sus propias normas institucionales, en materia de propiedad, afectación, indemnización, adjudicaciones, movilización y uso de recursos y que se orienta, frontalmente hacia la abolición del sistema latifundista —en sus diversas dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas— bien sea que se diseñe de inmediato una nueva estructura sustitutiva o que la operación política se limite a dismantelar la estructura existente. Este enunciado supone la existencia de diversos subtipos latinoamericanos, de acuerdo a la naturaleza de la coyuntura histórica en la que se desencadena el proceso de reforma agraria: uno es el subtipo conformado por los países que han orientado su actividad política en el sentido de destruir, exclusivamente los soportes sociales, institucionales y políticos del latifundio arcaico de colonato (la *hacienda de pegujaleros* en el altiplano y los valles interandinos de Bolivia); otro, el constituido por los países que han emprendido la afectación simultánea de tipos tradicionales y modernizados de latifundio (*haciendas de peones feudatarios* en los valles interandinos y complejos agroindustriales azucareros en los valles regados de la Costa en el Perú); y, otro, el subtipo correspondiente a los países —como Cuba y Chile— que están promoviendo una sustitución global de la estructura o estructuras latifundistas-minifundistas por una nueva y coherente estructura fundamentada en formas estatales, comunales, cooperativas y familiares de tenencia de la tierra, articuladas a un sistema socialista de empresa y a unos marcos de planificación global y sectorial del desarrollo. Los diversos modelos políticos de tenencia de la tierra correspondientes al tipo de reforma agraria estructural, no sólo se conforman en el ámbito de diversos países latinoamericanos, sino que expresan los cambios cualitativos operados en los diferentes ciclos históricos de un mismo país: en México, por ejemplo, se han sucedido tres modelos de tenencia de la tierra, los que tipifican cada uno de los periodos en que se descompone o eslabona el proceso revolucionario: en el primero, no se formula aún un cambio estructural, una sustitución radical de la *hacienda de peones acasillados*, sino una afectación y redistribución de las *tierras excedentes* de las haciendas y el asentamiento de los campesinos en *pegujales minifundistas*

(noción de la parcela ejidal como complemento del salario agrícola); en el segundo se proyecta la sustitución de la estructura latifundista en su conjunto (*latifundios de peones acasillados* y modernas formas de economía de plantación, incluyendo complejos agroindustriales) por una estructura ejidal-cooperativa, capaz de captar los recursos asistenciales del Estado y de crear canales propios de acceso al sistema nacional de mercado (*ciclo cardenista*, en los años treinta); y en el tercero, con posterioridad a la apertura industrialista y burguesa (a partir de los años cuarenta), se abandona el modelo ejidal-cooperativo y se sustituye por el de la “pequeña propiedad” (100 a 300 hectáreas de riego) y el modelo de *empresas granjeras capitalistas* operando en los Distritos de Riego y dentro del contexto de una economía liberal de mercado.

El modelo de reforma agraria convencional es aquel que funciona como una *operación negociada* entre antiguas y nuevas fuerzas sociales, por medio de un sistema institucionalizado de partidos conservadores, reformistas y revolucionarios y que no se endereza a cuestionar la estructura misma de la tenencia agraria y de sus instituciones tutelares (propiedad, tenencias precarias, afectaciones, indemnizaciones, tipos de adjudicación, alcances o profundidad del proceso de cambio), sino a implantar políticas de modernización tecnológica y social, mejorando las normas de funcionamiento de la estructura pero también consolidando las relaciones de dependencia implícitas en el esquema de intercambio centro-periferia. Las líneas ideológicas de este modelo —tan característico de los ciclos de democratización del poder político y de constitución de gobiernos de clases medias en Argentina y Chile— han sido los esquemas del populismo neo-capitalista, enderezados a provocar una cierta redistribución del poder, de la propiedad y del ingreso agrícola, por la vía de la colonización y de las parcelaciones, de la regulación de los salarios y de las aparcerías, de la abolición de las formas anacrónicas del *colonato* y de la explotación indirecta de la tierra, de la adopción de políticas tributarias de estilo keynesiano o de la promoción de formas organizativas del campesinado de acuerdo a los patrones metropolitanos de “mercado del trabajo”. Tres elementos han definido los rasgos políticos de este modelo de reforma agraria de tipo convencional y populista:

- i) El proyecto de efectuar una reforma limitada al ámbito de la economía de la tierra y por medio de una política casuística y altamente sofisticada de afectaciones fundo por fundo, en unidades retaceadas y geográficamente discontinuas, poniendo a salvo “el derecho de reserva” de los propietarios y concibiendo

- la afectación como un método de castigo fiscal a los latifundios abandonados o mal explotados;
- ii) El propósito de no modificar los canales de acceso al sistema capitalista de mercado, multiplicando los mecanismos estatales de transferencia de recursos de tecnología, crédito y financiamiento; y
 - iii) La iniciativa de conferir a las organizaciones del campesinado —cooperativas de servicios, sindicatos, asociaciones de usuarios, comités de pequeños agricultores— una cierta capacidad de negociación contractual, de presión política y de participación en la toma de decisiones, a un nivel local. Estas características explican el fenómeno singular de que la mayor importancia de este tipo de reformas agrarias convencionales no se evalúa por su capacidad de quebrantar directamente el control latifundista sobre la propiedad de la tierra y de generar un nuevo sistema de empresa campesina, sino por sus efectos indirectos e imprevisibles, en lo que hace a la organización del campesinado como una nueva fuerza social y en lo que se refiere a la incapacidad del Estado populista o liberal de satisfacer las expectativas desatadas por los esquemas de reforma agraria con enunciados radicalmente antilatifundistas (“la tierra para quien la trabaja”).

El modelo de reforma agraria marginal es el que diseña las propias clases dominantes en aplicación de las normas institucionales de la sociedad tradicional y que se orienta hacia la preservación fundamental de la estructura latifundista-minifundista por medio de un esquema liberal de desarrollo, fundamentado en políticas de *modernización agrícola*, de *colonización de tierras de propiedad fiscal* y de *parcelación marginal de latifundios*. Cuatro elementos caracterizan este tipo de reforma agraria, uno de los más difundidos en América Latina en la década de los sesenta y particularmente en las áreas subregionales andina, antillana y centroamericana: la preservación esencial de la estructura latifundista de poder y la proyección de la “reforma” como una operación paternalista del Estado liberal; la ninguna participación del campesinado o de las fuerzas sociales con capacidad e interés en conducir los procesos de cambio; y las políticas destinadas a promover la transferencia de recursos de financiamiento y tecnología o a estimular la formación de “un mercado capitalista de tierras”, consagrando jurídicamente las tendencias a la *sobrevaluación comercial* y asignando a la “reforma agraria” un sentido de operación estatal de compraventa de tierras marginales o localizadas en áreas de conflicto social.

b) *Las nuevas formas de tenencia de la tierra*

Dentro de los modelos de reforma agraria de tipo convencional y marginal, la forma básica y casi exclusiva de tenencia agraria ha sido la *propiedad familiar*, dotada de ciertos dispositivos jurídicos para impedir su transformación en propiedad fragmentada y minifundista (inafectabilidad, inembargabilidad, indivisibilidad). Históricamente, se han pronunciado dos grandes corrientes políticas que han enunciado la "reforma agraria" como una operación eminentemente redistributiva, no en el sentido de afectar estructuralmente el sistema latifundista sino en el de provocar una *multiplicación de propietarios*: la tendencia populista de los gobiernos de clases medias instalados en Argentina y Chile en las décadas de los años veinte y treinta, con posterioridad al proceso expansivo del sector agrario exportador; y las líneas ideológicas inspiradas en la filosofía desarrollista de la Alianza para el Progreso. El modelo de reforma agraria marginal aplicado en Chile dentro de los marcos de una concepción liberal del desarrollo, combinó, en una misma *área reformada*, dos tipos de unidades de tenencia extraídos de la propia estructura latifundista: la mediana propiedad y el minifundio residencial (el que no podría constituir un sistema de empresa agrícola familiar, desde el punto de vista de su magnitud territorial y de la posibilidad de movilizar productivamente la fuerza familiar de trabajo). Este complejo "parcela-huerta"² tendía a reproducir, en el *área reformada* (la llamada "Colonia Agrícola"), la constelación típica del "fundo de inquilinaje", ya que ni la parcela de 40 ó 50 hectáreas de riego podía explotarse sin fuerza asalariada de trabajo, ni el huerto de una hectárea podía dar ocupación e ingresos a una familia campesina. De acuerdo a este diseño, se reprodujo la imagen de la empresa patronal, con un espectro de *parceleros*, *huerteros*, "inquilinos" y "peones afuerinos" reclutados estacionalmente en las áreas de minifundio.

El esquema de las "unidades familiares" no sólo se conservó en la década de los años sesenta —ya que la filosofía de la Alianza para el Progreso se fundamentó en la tendencia hacia la modernización tecnológica de la estructura capitalista y hacia el apoyo de las operaciones desarrollistas en la transferencia de recursos tecnológicos-financieros desde la Nación metropolitana— sino que adoptó un carácter de vía única de la reforma agraria. Obviamente, se originó un agudo

² Este y los diversos modelos de reforma agraria están estudiados en "La cooperación agraria en el desarrollo de Chile", del autor, editada por ICIRA, Santiago de Chile, en 1971.

conflicto entre las orientaciones ideológicas antilatifundistas de la Carta de Punta del Este (que se reprodujeron en casi todas las leyes de reforma agraria de este periodo histórico) y los proyectos de cambio fundamentados en la afectación casi exclusiva de los latifundios abandonados o "mal explotados" y en la dotación de "unidades familiares".

En los países andinos con grave escasez de tierra agrícola (desde el punto de vista de la elevada densidad demográfica de sus comunidades campesinas, dentro o fuera del marco físico de los latifundios) se pretendió encubrir esta insalvable contradicción por medio de proyectos muy sofisticados de "integración minifundista" o de "desarrollo de la comunidad" orientados como sustitutos de los cambios estructurales. En el Perú, por ejemplo, con más de un millón de familias campesinas necesitadas de tierra,³ se necesitarían dado el actual estado de relación riego-secano y suponiendo la posibilidad de afectación total de las tierras incorporadas al sistema latifundista —483 000 hectáreas de riego y 2 412 200 de secano para asentar a aquellas familias campesinas nada más que en la región de la sierra y atribuyendo validez económico-social a una dotación agraria de 3 hectáreas de riego o a 6 hectáreas de secano.

En el primer ciclo de la reforma agraria mexicana o en la aplicación irrestricta, en Bolivia, del principio de entregar a los colonos-pegujaleros las mismas parcelas que estaban cultivando en los cinturones marginales de los latifundios, las unidades de tenencia no sólo tuvieron un carácter minifundista y subfamiliar, sino que —en razón de la manera de aplicar los "derechos de reserva" de los propietarios o de funcionar la agricultura tradicional por medio de un régimen como el boliviano de las "aynocas"⁴ la dotación agraria reinstitucionalizó uno de los fenómenos característicos de la estructura del latifundio arcaico de colonato: la extrema fragmentación de las tenencias o pegujales que, en el antiguo régimen agrario, tendía a crear la posibilidad de que el colono participase en diversas calidades de tierra en las extensas áreas marginales del latifundio. La aguda fragmentación y la presión sucesorial han hecho imposible en Bolivia o en México la constitución de una empresa campesina de

³ Algunos aspectos de la reforma agraria en América Latina. Condiciones de Vida y de Trabajo, ORT, Lima, 1970, p. 21. Ver del autor.

⁴ El sistema de "aynocas", en el altiplano de Bolivia consistió en el señalamiento de áreas de cultivos de papas, quinina, etcétera, en los cinturones marginales de los latifundios de colonato (sin comprometer, desde luego, las tierras directamente explotadas por la empresa patronal por medio de la mano de obra enfeudada) a las que tenían acceso los pegujaleros como parte de su asignación parcelaria.

tipo familiar, propagándose esa forma de *marginalidad social* que podría denominarse el *peonaje con tierra*.

Dentro de esquemas modernizados de reforma agraria convencional, el proyecto de “unidad familiar” se acompañó con nuevas formas organizativas como la *cooperativa de servicios* o el *asentamiento campesino*, destinados a operar como mecanismos de captación de cierto tipo de recursos tecnológico-financieros del Estado y a aminorar los efectos traumáticos provocados por la relación establecida con el *sistema nacional o regional de mercado* y con los aparatos institucionales de financiamiento agrícola. La orientación paternalista del Estado en este tipo de reforma agraria, así como la insistencia política en el modelo de la “unidad familiar” explican el que, ni aún en países como Chile en la década de los años sesenta la *cooperativa de servicios* o el *asentamiento campesino* pudiesen transformarse en una nueva estructura empresaria y operar como algo más que una cobertura de intermediación entre las agencias estatales y las “unidades familiares”. Este hecho, desde luego, revela las causas últimas de frustración no exactamente de unas “unidades familiares” —consideradas a un nivel microeconómico— sino de la posibilidad de construir un *sistema de empresa agrícola de tipo familiar*, de acuerdo al modelo de la economía granjera.

Una observación importante es la de que este tipo de “unidades familiares” no alcanza a constituir un verdadero sector de la estructura agraria o apenas conquista la precaria categoría de sector *marginal* de esa estructura. En esta característica reside una de las fallas fundamentales de las reformas agrarias de tipo convencional y marginal. En la segunda reforma agraria cubana —esto es la que opera dentro de un esquema socialista y centralizado de desarrollo y que se fundamenta en una estructura de dos sectores— se constituye un auténtico sector de “pequeños propietarios”, organizado en cooperativas de servicios y en una Asociación Nacional destinada a manejar las relaciones con las agencias estatales de comercialización y financiamiento: a partir de la aplicación de este esquema, se garantiza la dotación del “mínimo vital” y se fija una “pequeña propiedad” con límites inferiores a 67 hectáreas. Este tipo de “pequeña propiedad” privada no tiene semejanzas con ninguna de las establecidas por las reformas agrarias latinoamericanas, ya que ninguna de ellas —ni siquiera la mexicana— ha garantizado en la práctica un “mínimo vital” y ha sido frecuente el que las dotaciones familiares no lleguen siquiera a los términos legales de la “pequeña propiedad”. En la “tercera reforma agraria mexicana”, no sólo han sido frecuentes las dotaciones por debajo del mínimo legal, sino que en la extensa y desguarnecida

área de los ejidos se ha generalizado el fenómeno de los “derechos a salvo”, esto es, de los campesinos a quienes se reconoce su derecho a la tierra pero no se adjudica realmente tierra, por la desproporción entre la demanda campesina y la disponibilidad real de recursos físicos a nivel de un predio o latifundio afectable. Este inevitable y grave desajuste es efecto de la formulación o ejecución de la reforma agraria fundo por fundo, revelando la pérdida de una perspectiva realmente estructural.

Los modelos de reforma agraria estructural son, realmente, los únicos que se han fundamentado en la creación de nuevas formas de tenencia agraria: la estatal, la comunal, la cooperativa, la privada granjera. La estatal es aquella que se apoya en una nueva concepción empresaria del Estado, atribuyéndole un papel decisivo y dinámico en la formación de una nueva estructura agraria. Esta concepción nada tiene que ver con la que no es exactamente una forma de tenencia agraria, sino el resultado de la no incorporación de tierras a la actividad económica: la propiedad fiscal sobre tierras baldías. La noción equivocada y simplista de que las tierras baldías —en la cuenca amazónica, en las áreas boscosas tropicales, en los desiertos y los páramos— constituyen una forma de tenencia agraria, ha servido de soporte a la tesis latifundista de que el Estado es el más grande latifundista de la América Latina.

Las formas más desarrolladas de empresa estatal se visualizan en los países que proyectan y ejecutan proyectos socialistas de desarrollo, como Cuba y Chile. En Cuba, la transformación de las Cooperativas Cañeras y Ganaderas en Haciendas o Empresas de Estado, ha revelado tanto una orientación característica del proletariado agrícola en los complejos agroindustriales azucareros (interesados más en los problemas del salario que en la dotación de tierra), como la política de reservar para la operación económica del Estado aquellas unidades, como las ganaderas que exigen una cuantiosa inversión y sólo ocupan una reducida masa de población activa. Dentro del modelo político de Cuba, la empresa agroindustrial estatal —que opera en las siete décimas partes de la tierra agrícola— es posiblemente la que más se ajusta a las exigencias de la nueva estrategia de desarrollo (fundamentada en la rápida expansión de las exportaciones agropecuarias, particularmente de las azucareras y a la exigente metodología de la planificación por sectores y productos).

En Chile se proyecta —en el esquema socialista de reforma agraria— combinar la propiedad cooperativa sobre la tierra y sobre los medios de producción (en diversas escalas) con la actividad empresarial del Estado. Los casos más significativos propuestos son los del complejo

forestal (integrado a una industria primaria y secundaria de transformación), la empresa ganadera-industrial en Tierra del Fuego con 560 000 hectáreas y los casos de planteles reproductores o centros demostrativos integrados a “cooperativas regionales” o empresas campesinas cooperativas o autogestionarias.⁵ Lo fundamental en este modelo de empresas agrícolas de Estado consiste en el papel que se le asigna en la conformación de la nueva estructura agraria: una función absolutamente básica y predominante en el esquema cubano (en el que el Estado ha asumido el control directo sobre la distribución del ingreso nacional, sobre la asignación de recursos y sobre el aparato de comercialización y financiamiento) o una función estratégica pero no absolutamente predominante en el esquema chileno. El papel asignado a las empresas del Estado se precisa al caracterizar el esquema cubano como el conformado por una economía de dos sectores, el estatal y el de pequeños empresarios organizados en cooperativas de servicios (mecanización, abastecimiento de insumos, captación de recursos estatales de tecnología y financiamiento) y el esquema chileno de reforma agraria y desarrollo como el apoyado en una economía de tres sectores: el estatal, el cooperativo y el privado. Desde luego, en lo que hace a la actual etapa de desarrollo de Chile, el “sector privado” ha de estar integrado por dos estratos muy diferenciados: el de los *pequeños propietarios* organizados en cooperativas de servicios y el de las *medianas unidades de explotación* con promedios de 20 a 80 hectáreas de riego básico, una vez expropiadas las superficies excedentes a las 80 hectáreas de riego o la totalidad de ciertos fundos con tierras regadas.⁶

En razón de que en el México prerrevolucionario se conformó una estructura latifundista clásicamente señorial (no sólo desde el punto de vista de la extrema concentración de la propiedad sobre la tierra, sino en lo que hace a la inmersión campesina, las relaciones paternalistas y las estructuras de dominación social), se aplicó irrestrictamente la fórmula de “absolutismo político y liberalismo económico”, no pudiendo surgir un sistema de empresas de Estado.⁷ Ni siquiera durante la “segunda reforma agraria” se proyectó la hacienda estatal como parte integrante de la nueva estructura y en los modernos

⁵ Exposición del Ministro de Agricultura, Jacques Chonchol, sobre Política Agraria, Seminario de Plandes, 17 de mayo, 1971, Santiago de Chile, Edic. Mím., p. 6.

⁶ Actualmente este sector de medianos productores asciende a 37 000 aproximadamente y dispone del 33% del total de la superficie regada. Esta masa significativa de medianos productores constituiría el núcleo del nuevo sector de empresarios privados, en el primer ciclo operacional del esquema socialista de desarrollo. Chonchol, Plandes, op. cit. p. 7.

⁷ Por 1910, la participación del Estado en la inversión total interna no pasó del 5%.

proyectos de “cooperativa de participación estatal” (complejo agro-industrial azucarero), el Estado no aparece directamente vinculado a la explotación agrícola.

En el caso de México, la importancia histórica o el peso institucional de las formas de tenencia de la tierra, han ido variando, de acuerdo al contexto político del proceso de cambio: durante la “primera reforma agraria”, ésta se limitó a la redistribución de tierras excedentes en las haciendas y al asentamiento de los “peones acasillados” en pegujales minifundistas, de acuerdo a la concepción de la parcela ejidal como un simple complemento del jornal agrícola; durante la “segunda reforma agraria” (casi limitada al ciclo histórico del cardenismo, en el decenio de los años treinta), la forma básica de tenencia fue la ejidal-cooperativa, en cuanto no sólo se constituyó como una *forma de propiedad comunal* sobre tierras, aguas y montes, sino como una propiedad cooperativa sobre los medios de producción y los recursos de desarrollo transferidos desde el Estado; y durante la “tercera reforma agraria” (a partir de la apertura industrialista y liberal en los años cuarenta) el primer rango lo ha ocupado “la pequeña propiedad privada”, definida como aquella que fluctúa —de acuerdo a ciertas formas de uso de la tierra clasificadas legalmente en términos de tipos de cultivo entre 100 y 300 hectáreas de riego. Esta forma de tenencia es la que ha correspondido a la concepción burguesa de la “economía granjera”, fundamentada en la propiedad privada y en la orientación capitalista del modelo de empresa. En el ciclo cardenista, pareció identificarse la forma cooperativa de tenencia de la tierra con la comunal indígena, por la tendencia política a incorporar al proceso de reforma agraria a las comunidades tradicionales por medio de la moderna concepción de la estructura ejidal (ejido colectivo, ejido mixto y ejido de propiedad colectiva sobre la tierra pero de explotación en forma de tenencias individuales).

En relación con la *forma comunal* de tenencia agraria y no obstante el enorme peso de las comunidades indígenas en la configuración de los antiguos tipos hispano coloniales de estructura latifundista (constelación latifundio-minifundio comunidad indígena) en México, Bolivia, Perú, Ecuador y Guatemala, aún no ha logrado definirse una nueva línea de transformación o reestructuración agraria. La política de “restitución de tierras” a la comunidad indígena —definida en el ciclo cardenista de México y utilizada teóricamente en la reforma agraria de Bolivia— no ha llegado a constituir la base de una correcta aplicación de la reforma agraria en el área de este tipo de comunidades tradicionales. La reestructuración territorial de la “comunidad andina” (Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile), supondría y

exigiría una ruptura de la constelación latifundista en el sentido de transferir sus tierras y recursos a la comunidad, extirpando las raíces de su actual condición de *comunidad cautiva* o de *comunidad satelizada*. Desde luego, sólo están contemplándose los aspectos relacionados con la tenencia agraria y no los vinculados a la reestructuración social de este tipo singular de comunidad campesina o a sus formas de organización económica como empresa cooperativa o autogestoria. El problema de aplicación de la reforma agraria en el área de la *comunidad indígena* (independientemente de su *status legal*), debe examinarse sin supersticiones antropológicas o sociales, ya que se parte de un *hecho social*: el de que este tipo de comunidad ha sido incorporado violentamente a la hacienda tradicional, bien sea apropiándose de sus recursos humanos, culturales y físicos o bien integrándola a la constelación social del latifundio. En el nuevo esquema de reforma agraria en Chile, la dotación a la *comunidad mapuche* parece adoptar la forma de una propiedad comunal-cooperativa. En la medida en que se amplía la aplicación del esquema, la forma básica de tenencia agraria será la cooperativa, al lograr la integración —dentro de los marcos de una *empresa campesina regional*— de diversas comunidades indígenas.

La *forma cooperativa de tenencia agraria* adquiere la mayor importancia económica e institucional en la elaboración y aplicación de los actuales esquemas de reforma agraria en Chile y Perú.

En el esquema de Chile, se proyecta aplicar de inmediato una política de reforma agraria por zonas o regiones, cuyo punto de sustentación es la adjudicación de la tierra a empresas campesinas regionales.⁸ En el Perú, el nuevo proceso de reforma agraria no sólo se caracteriza por la afectación conjunta de unidades agroindustriales (plantación-ingenio azucarero-industrias secundarias *fundos satélites* o *sembradores*), sino por su adjudicación a cooperativas de producción.⁹ La peculiaridad de este tipo de afectación y dotación no sólo consiste en que no se desvertebra la unidad de producción agroindustrial, sino en que se incorporan a la reforma agraria las tierras de los llamados *fundos satélites* o *sembradores* (aquellos que participan, regularmente, en el abastecimiento de caña a los ingenios azucare-

⁸ Exposición del Ministro de Agricultura, Jacques Chonchol, sobre política agraria, PLANDES, Santiago, Chile 17 de mayo, 1971, p. 7. Reforma a la reforma, J. Chonchol, Edic. CORA, Santiago de Chile 1970, p. 5.

Exposición del Jefe de la Delegación de Chile a la Segunda Sesión de la Comisión General de la VI Conferencia Interamericana de Agricultura, Lima, 1971, p. 6-9.

⁹ Informe de la Misión de la FAO para evaluar los requerimientos de asistencia técnica para la Reforma Agraria Peruana, Edic. Mim. FAO, Santiago de Chile, 1970, p. 33-34.

ros), así como ciertos elementos del complejo industrial. La afectación y expropiación de las tierras en la totalidad de complejos agroindustriales azucareros en la costa regada del Perú, plantea la inmediata exigencia de la integración de las cooperativas de producción, a nivel regional (valles integrados por una infraestructura de riego), abriéndose la posibilidad de la planificación en el uso de los recursos físicos, humanos, tecnológicos y de inversión —planificación de base— partiendo de las áreas de reforma agraria. La aplicación de este esquema de reforma agraria por regiones o áreas ecológicas, conlleva no sólo la posibilidad de la planificación agrícola a nivel regional y como una operación de abajo-arriba, sino la necesidad de una integración de las cooperativas de producción en una estructura nacional, con capacidad de asumir la responsabilidad de la planificación sectorial de la economía azucarera —dentro de los marcos de la planificación global del Estado— de organizar la investigación científico-técnica y de constituir un sistema único de reservas financieras de las cooperativas de base. Dada la valiosa experiencia de Cuba, México y Chile, éste será el único método para evitar que una muy diferenciada dotación de recursos físicos, tecnológicos y financieros, a las cooperativas de producción, conduzca a su creciente estratificación social y a la constitución de un sistema dicotómico de cooperativas ricas y cooperativas pobres. La formulación de un esquema de reforma agraria por regiones o áreas ecológicas, abre el camino para que se integren las unidades agroindustriales y el manejo de los sistemas de riego en los valles costeros por medio de las estructuras regionales: éstos pueden considerarse los soportes institucionales de un moderno sistema de uso planificado de los recursos físicos más caros y escasos, de tan decisiva influencia en un país como el Perú que apenas ha utilizado el 16% de la tierra apta para la explotación intensiva.¹⁰ En el caso de proyectos como el de remodelación de la estructura de la tenencia de la tierra en el valle cuzqueño de Anta (de acuerdo a un sistema de empresas campesinas cooperativas o autogestionarias), la estructura cooperativa de segundo grado sería la adjudicataria de las tierras, siendo éstas asignadas a las empresas campesinas de acuerdo a sus objetivos económicos y sus necesidades variables de recursos físicos.¹¹ En los casos de Perú y Chile esta forma

¹⁰ Tenencia de la tierra y desarrollo, o socioeconómico del sector agrícola, CIDA, Washington, 1966; La reforma agraria como instrumento para el desarrollo económico de la Sierra Central del Perú. E. Vigués Roig, Edic. Universidad de Iowa, AID, Lima, 1967.

¹¹ Esquema de una estructura cooperativa en un proyecto de reforma agraria en el valle de Anta (Cuzco), A. García, G. Gallo Mendoza, Edic. Mim. Lima, 1970, p. 5.

de dotación de la tierra agrícola a una estructura regional —en la forma de una empresa campesina o de una cooperativa de segundo grado— hace posible la rápida construcción de un sistema de empresa que combina la participación campesina en la gestión económica, la planificación en la base y la significativa escala de operación. Es dentro de este marco de tenencia y empresa que puede concebirse la transformación de la reforma agraria en una revolución agrícola, sin el escollo de un sistema de propiedad sobre la tierra constituido por unidades familiares o por pequeñas o inadecuadas cooperativas de producción. De otra parte, sólo este tipo de adjudicación de tierras a estructuras superiores como las *cooperativas regionales*, las *empresas campesinas regionales* o las *cooperativas de segundo grado a nivel regional*, puede hacer posible la proyección de nuevas empresas que no estén encapsuladas dentro de la frontera de los latifundios o de las antiguas unidades de tenencia, y que se liberen, radicalmente, de sus esquemas de uso de los recursos físicos y humanos. La dotación de tierras dentro de los esquemas de reforma agraria convencional en Chile —por *unidades familiares* o por *asentamientos* o por *cooperativas de producción*— apenas lograron la sustitución individual y aislada de algunos latifundios, quedando aprisionados en sus inflexibles fronteras, en su discontinuidad geográfica y en las tierras peor acondicionadas desde el punto de infraestructura física (en los casos en los que el propietario latifundista hacía uso del derecho de reserva a la mejor tierra agrícola). Por lo demás, en el nuevo esquema socialista de reforma agraria, la adjudicación de tierras a empresas campesinas regionales o cooperativas de segundo grado, no excluye la posibilidad de mantener la propiedad familiar sobre la casa y el huerto.¹²

Lo que resulta sorprendente —no tanto en el caso de reformas agrarias marginales que se fundamentan en la dotación a colonos y aparceros tradicionales de las parcelas ocupadas en las áreas marginales de los latifundios, como en el de ciertas reformas agrarias de tipo estructural— es la insignificancia o la ninguna validez histórica de las políticas de integración, ampliación o remodelación de áreas de

¹² “En una agricultura moderna —dice J. Chonchol, Expositor del Jefe de la Delegación de Chile en la VI Conf. Interamericana de Agricultura, *op. cit.*, p. 9— hay que considerar lo que esté ocurriendo con la tecnología, con la escala de operaciones, con los problemas de organización social y hay que operar en función de eso. Por eso hemos decidido, simultáneamente con mantener la propiedad familiar de la casa y del huerto, porque creemos que es un derecho y una aspiración legítima del ser humano tener su propia casa y un pedacito de terreno donde pueda producir su subsistencia. En todo lo demás no vamos a ir a la subdivisión sino a la asignación de la tierra fundamentalmente en forma de cooperativas de producción.”

minifundio. Ni en México, ni en Bolivia, se ha enfrentado el problema del minifundio dentro de una concepción estructural; de allí que las áreas minifundistas (dentro de un régimen de propiedad individual o de propiedad comunal o ejidal), se hayan transformado, inevitablemente, en áreas de marginalidad social y en fuerzas de presión campesina sobre la desajustada estructura agraria. A estas áreas se han agregado las emergentes de la redistribución marginal de tierras en que han consistido la política de dotación, a los colonos de hacienda, de las parcelas que ocupaban y explotaban tradicionalmente en los cinturones más deteriorados de los latifundios. El efecto de semejante política de reforma agraria —en la forma boliviana de entrega de los *pegujales*, en la ecuatoriana de dotación de los *huasipungos* o en la colombiana de transferencia de las parcelas explotadas tradicionalmente por medio de *aparceros*— ha servido para ampliar las bases de sustentación de la estructura latifundista, al crear depósitos de mano de obra subempleada en las nuevas áreas de minifundio y al disminuir la presión campesina dentro de la frontera física de los latifundios.

c) Alcances del proceso de cambio en la tenencia agraria

Los alcances del proceso de cambio en la tenencia agraria no sólo dependen de la magnitud de las afectaciones, sino de la manera o forma de realizarse el proceso, de la naturaleza del esquema de reforma agraria (en cuanto instrumenta una estrategia de desarrollo económico y social) y del papel que se asigna al “sector reformado”. De allí que la definición de los alcances del proceso, suponga el análisis crítico de una serie de factores políticos institucionales y operacionales.

i) Sentido finalista del proceso de cambio en la tenencia agraria.

El sentido finalista es una expresión fundamental de los objetivos estratégicos que persigue una reforma agraria. La experiencia histórica de la América Latina, define ese sentido finalista de acuerdo a las líneas ideológicas de las fuerzas sociales que promueven y ejecutan la reforma agraria en lo que hace a la estructura misma de la propiedad sobre la tierra. De ahí que puedan reconocerse tres situaciones generales, de acuerdo a los tipos políticos de reforma agraria:

1. La de las reformas agrarias marginales, en cuya aplicación se advierte la sustitución de la expropiación —como mecanismo redistribucionista— por la negociación estatal de tierras dentro de los marcos de la sobrevaluación comercial que caracteriza a toda estruc-

tura latifundista: en definitiva la “reforma agraria” forma parte de los mecanismos enderezados a mejorar el funcionamiento de un mercado *capitalista de tierra agrícola*, fijando el nivel de las indemnizaciones de acuerdo a patrones comerciales o catastrales que en la *valorización* incluyen el plus valor originado en las obras de infraestructura financiadas con recursos públicos de la comunidad o en la expansión de las ciudades metropolitanas. En la reforma agraria de Colombia, la negociación entre la agencia de reforma y el propietario de la tierra es la *condición previa* a cualquier proceso de expropiación. No habiendo funcionado un verdadero mercado capitalista de tierra agrícola en América Latina (fenómeno que se explica por la imposibilidad económica de comprar tierras sobrevaluadas con trabajo campesino subvaluado), la fijación de indemnizaciones partiendo de los “niveles comerciales”, ha tenido como efecto —en Colombia, en Venezuela o en Chile— el que las propias clases terratenientes hayan tomado la iniciativa de vender al Estado tierras que, en otras condiciones no encontrarían un poder de compra. En ese tipo de reforma agraria convencional vigente en Chile hasta julio de 1967, los acuerdos de expropiación se refirieron, preferentemente, a las causales de abandono o de mala explotación (de acuerdo con los niveles regionales), por inspirarse la reforma en una línea de modernización tecnológica.¹³ con posterioridad a 1967, casi las cuatro décimas partes de los predios afectados por la agencia de reforma agraria fueron ofrecidos por sus dueños.¹⁴ Este tipo de reformas agrarias marginales plantean el problema de si, por este método, no se está provocando una notable transferencia de recursos financieros hacia el sector de propietarios latifundistas más presionado por los desgarramientos y conflictos sociales. Dentro de este contexto, la reforma agraria es una política de obstrucción al cambio estructural y de refinanciamiento de la propia estructura latifundista.

2. Una segunda situación es la representada por las reformas agrarias convencionales, en las que la expropiación intenta realmente operar como un mecanismo de redistribución de la propiedad sobre la tierra, al introducirse causales como la de “exceso de superficie”, al establecerse normas para el pago diferido de la tierra expropiada, al cuestionar la validez de unos métodos de indemnización fundamentados en la *sobrevaluación comercial* y al fijar procedimientos para hacer posible la inmediata toma de posesión de los predios incorporados al proceso. Casi la mitad de los predios expropiados en apli-

¹³ Las experiencias y la organización de asentamientos en el periodo 1965-1970, Jorge Echenique, Reforma Agraria Chilena, Edic. ICIRA, Santiago de Chile, 1970, p. 97.

¹⁴ Echenique, *op. cit.*, p. 97. Periodo 1967/diciembre 1969.

cación del esquema de reforma agraria convencional en Chile (1967 a finales de 1969), lo fueron por la nueva causal de exceso de superficie (80 hectáreas de riego básicas) y sólo un 20.6% por mala explotación.¹⁵ Dentro de este esquema, el sentido finalista consiste en lograr una modernización global de la estructura agraria por medio de la redistribución de tierras en las áreas más atrasadas y de la utilización de los recursos estatales en el financiamiento preferente de las operaciones de cambio tecnológico.

3. La tercera situación es la que corresponde a las reformas agrarias estructurales, esto es, aquellas que se orientan en el sentido de sustituir, total o parcialmente, las estructuras latifundistas-minifundistas, dentro de los marcos de un proceso nacional de cambios sociales, económicos, culturales y políticos. Es esta dimensión global la que expresa la participación política de las diversas fuerzas sociales promotoras e impulsadoras del cambio y la que define los rasgos de la estrategia de desarrollo. El sentido finalista del proceso de cambio en la tenencia agraria no se determina como un simple y limitado problema de crecimiento rural, sino como parte de un proceso general de transformaciones en la economía, en la organización social, en la cultura y en el Estado. De allí que, pese a las normas sobre expropiación e indemnización consagradas en países como México, Bolivia y Cuba, sus reformas agrarias han tenido una naturaleza realmente confiscatoria, lo que explica el que se hayan efectuado como reformas drásticas, rápidas y masivas. Aun reformas liberales como la proyectada en la Desamortización de Bienes de Manos Muertas en los siglos XIX y XX en México, Guatemala, Colombia o Ecuador, han sido eminentemente confiscatorias y destinadas a lograr una rápida redistribución de la propiedad, los ingresos y el poder. Desde luego, es en los países en los que se ha definido con mayor claridad la imagen de "una nueva sociedad" —como en el México de los años treinta, en la Cuba de los años sesenta o en el Chile de los años setenta— en los que el proceso de reforma agraria ha podido o puede ser más acelerado, más profundo y más coherente.

ii) *Extensión del proceso, en el tiempo y en el espacio.*

Desde el punto de vista histórico, sólo las reformas agrarias de tipo estructural se han orientado hacia la abolición de las formas más arcaicas de la estructura latifundista o de la totalidad de estructuras latifundistas tradicionales y modernizadas. Uno de los problemas esenciales afrontados por la reforma agraria en México ha

¹⁵ La declaratoria de mala explotación, en el segundo tipo de reforma agraria chilena, redujo al 5% el porcentaje del pago al contado y al propietario del derecho a reserva. Echenique, op. cit., p. 97.

consistido en que, en el ciclo precardenista, apenas se planteó la redistribución de tierras excedentes en las haciendas (lo que en la práctica suponía una simple dotación de tierras marginales y la constitución de un “peonaje con tierra”) y en el ciclo correspondiente a la apertura liberal e industrialista, se ha tolerado la coexistencia de un sector de medianas o grandes explotaciones capitalistas en tierras de riego, con un desajustado e incoherente sector ejidal (localizado predominantemente en tierras de temporal) y un sector latifundista de ganadería extensiva. Sólo en el sexenio cardenista la reforma agraria se inspiró en una concepción estructural de sustitución del latifundio —en cualquiera de sus formas, las más arcaicas en las regiones cerealeras o pulqueras o las más modernizadas en las áreas de riego y cultivos industriales— y de incorporación al proceso de diversos tipos de comunidades campesinas. En la reforma agraria de Bolivia fue evidente el propósito de afectar exclusivamente el *latifundio tradicional de pegujaleros*, permitiendo la conservación del *latifundio modernizado* bajo la forma institucional de “empresa capitalista” (“inversiones suplementarias”, salariado, empleo convencional de ciertos insumos comerciales): la aplicación de este esquema explica el que, pese a la importancia ideológica asignada a la “comunidad indígena”, no se creó una estructura económica defensiva de la comunidad, ni se plasmó un sistema de empresa campesina en el altiplano o en los valles interandinos, y sólo emergió en los llanos tropicales del Oriente— un moderno latifundio de plantación (azúcar, arroz, algodón). Este tipo de moderna agricultura de plantación —orientada hacia el abastecimiento del mercado interno— tuvo el apoyo tecnológico-financiero del Estado (por medio de las agencias de crédito y de los mecanismos operados por el Punto Cuarto de la Misión de Operaciones de los Estados Unidos) de que carecía la comunidad campesina quechua y aymara.

La primera y la segunda reforma agraria de Cuba se han orientado hacia la sustitución radical de los diversos tipos de estructuras latifundistas, comprendiendo tanto el complejo agroindustrial azucarero como el latifundio tradicional de ganadería extensiva (modelo hispano-colonial antillano de los “hatos y corrales”), las grandes unidades territoriales y el minifundio de operación altamente intensiva (tabaco y café). Lo más importante de la experiencia cubana radica en que ha ido tomando los diversos elementos constituyentes de la estructura y en que no se ha atado a una metodología de reforma agraria predio por predio, unidad por unidad, reforma ésta que por su misma naturaleza discriminatoria (“causales de afectación”) sólo puede operar en áreas microeconómicas, queda encapsulada en la

frontera física de los latifundios y por lo mismo no puede promover una rápida sustitución del esquema de uso de los recursos físicos, humanos, financieros y tecnológicos disponibles. En el tipo peruano de reforma agraria estructural, la política de afectaciones ha comprendido tanto los modernos complejos agroindustriales de la Costa como los latifundios ganaderos de la sierra central o las haciendas de peones feudatarios de los valles interandinos: su limitación consiste en las formas lentas de operación de los mecanismos de afectación y dotación de tierras, así como en las débiles acciones orientadas hacia las densas áreas de minifundio y de comunidad campesina. En el nuevo modelo peruano, no sólo se advierte una notable superación de proyectos liberales o populistas de reforma agraria (los que se identificaron en el propósito de afectar, exclusivamente, el viejo tipo de hacienda señorial de la sierra), sino un intento de superar el esquema convencional de las afectaciones y dotaciones fundo por fundo, configurando un modelo de reforma agraria por regiones o áreas ecológicas. Por lo demás, sólo por medio de la aplicación de este modelo —en los valles interandinos de la sierra o en los valles regados de la costa— será posible dotar de tierra a las diversas capas y organizaciones del campesinado (peones feudatarios, comuneros, minifundistas, etcétera, organizados en empresas campesinas cooperativas o autogestionarias o en las precooperativas llamadas Sociedades Agrícolas de Interés Social) y transformar la reforma de la tenencia de la tierra en un cambio fundamental en el sistema social de empresa, en el esquema general de uso de los recursos físicos y humanos, así como en el papel y rango asignados al sector agropecuario en la estrategia del desarrollo económico y social.

El nudo de la problemática afrontada por países como México y Bolivia, consiste en que la reforma agraria —en el nuevo proceso— no ha comprendido los diversos elementos constitutivos de la estructura latifundista-minifundista. Una elevada proporción de los ejidos y comunidades campesinas de México se localizan en tierras de temporal y exhiben una estructura minifundista: su condición es entonces la de un campesinado marginal que no encuentra en el campo ninguna posibilidad de desarrollo, que se ve empujado al peonaje o que debe refugiarse en los cinturones marginales de las ciudades metropolitanas. Algunos de los ejidos que operan en tierras de riego y que están vinculados a una moderna agricultura de plantación —en regiones del Noreste, de Puebla o de Morelos— funcionan como estructuras satelizadas de ingenios azucareros de propiedad privada o estatal, replanteando un antiguo problema que ya había desatado en México los más agudos conflictos en el caso de las haciendas hene-

queras de Yucatán: el de si los complejos agroindustriales (azucare-ros, henequeneros, etcétera) deben ser fracturados, dotando a los campesinos solamente de la tierra y dejando en manos de los hacendados el aparato de transformación industrial y de comercialización. La solución, como es obvio, depende de si existe o no una concepción estructural de la reforma agraria y si de lo que se trata es de organizar un nuevo sistema de empresa o solamente de modernizar el sistema latifundista, modificando la fisonomía y los términos de la dominación social. La dependencia campesina de los centros de des- fibrado y comercialización en las haciendas henequeneras de Yucatán o de los ingenios privados en Izúcar de Matamoros o en Los Mochis, demuestra que sólo la operación integrada de los complejos agroin- dustriales por los ejidos y cooperativas de producción, hará posible que éstos funcionen como un nuevo sistema de empresa y que el “sector reformado” desempeñe un papel dinámico en el desarrollo rural. Las nuevas formas de empresa campesina emergentes de la reforma agraria necesitan integrarse rápidamente en unidades agro- industriales y regionales, como único método de que puedan ganar y superar la capacidad operativa de los tipos modernos de empresa privada capitalista.

En la reforma agraria de Bolivia, los recursos asistenciales del Es- tado (particularmente aquellos administrados por una agencia ex- tranjera de asistencia técnica), se canalizaron hacia la economía de plantación o hacia los tipos interandinos de “economía granjera”, desguarneciéndose, totalmente, las vastas áreas de minifundio y de comunidad indígena. Se configuró así el fenómeno de que las comu- nidades campesinas, cuya presión social y política desató el proceso de reforma agraria y provocó el desmantelamiento de la vieja *hacienda señorial de pegujaleros*, quedaron atadas a las peores tierras y a las condiciones marginales de toda pulverización minifundista. Éste hecho revela la carencia de una perspectiva estructural del sistema agrario o una noción mecanicista de sus partes (separando artificial- mente latifundio, minifundio y comunidad indígena) o una concep- ción dicotómica del latifundio de acuerdo a la teoría de la existencia de “un latifundio social”, “un latifundio natural” y “un latifundio económico”. Esta concepción —propagada por los agraristas mexi- canos— creó la ilusión de que el latifundio podía transformarse cua- litativa y estructuralmente por medio de políticas de modernización tecnológica y social (introducción de máquinas e insumos industria- les, mejoramiento de la infraestructura, proscripción de formas de “explotación indirecta” de la tierra, adopción de patrones capitalistas de salariado). Tanto en México como en Bolivia —país con elevada

densidad de comunidades indígenas— la política de reforma agraria se restringió a la restitución limitada de ciertas tierras, con las que no alcanzó a transformarse la condición minifundista de aquellas comunidades agrarias. La falta de una concepción estructural indujo a la política de no considerar como objetivo de la reforma agraria la reestructuración de las comunidades indígenas y de las áreas de minifundio, posiblemente por equivocada la noción antropológica de no tocar esas comunidades y ampararlas de los enérgicos procesos de aculturación.

El problema ha sido particularmente agudo en Bolivia, en donde las comunidades indígenas se habían incorporado a la constelación social del latifundio y habían sido permeadas por sus instituciones de dominación.¹⁶ El efecto de semejante política proteccionista del Estado ha sido el que las comunidades indígenas que han conservado un cierto *status* de independencia y las áreas tradicionales de minifundio (dos formas satelizadas y ancestralmente insertas en la constelación latifundista), se han constituido en áreas absolutamente marginales e incapaces de participar en un proceso de cambio. Este mismo problema se ha planteado en las reformas agrarias de Guatemala, Perú y Ecuador, limitándose la política del Estado a preservar las formas tradicionales y ya socialmente estratificadas de la comunidad indígena.

El desconocimiento de la forma de funcionar la estructura latifundista como una constelación social, ha impedido conocer o comprender los problemas de la estratificación interna de la comunidad indígena (*originarios, agregados y hutahuahuas* en el altiplano Perú-boliviano) así como la penetración en ella de las instituciones laborales del latifundio: aún después de haber desaparecido el *huta-huahua* de las haciendas de pegujaleros en el altiplano y los valles interandinos de Bolivia se conservó dentro de algunas comunidades indígenas.

¹⁶ Sólo un reducido grupo de comunidades indígenas (especialmente en el altiplano sur, casi exclusivamente dedicado a una rudimentaria ganadería de ovejas, llamas y alpacas) conservó un *status* de independencia: la mayor parte fueron incorporadas, violentamente a las haciendas y otras conservaron sólo una independencia formal, funcionando como formas satelizadas de los latifundios. Estas comunidades indígenas —como ha ocurrido con las ecuatorianas de la sierra central y de los páramos del Cañar o con las chilenas de las regiones mapuches— han estado obligadas a entrar en relación de dependencia con los latifundios (aparcerías tradicionales agrícolas y pecuarias, arrendamientos, peonajes, etc.) como único medio de tener acceso a los recursos físicos de tierras de cultivo, monte y pastoreo. El sistema de satelización conllevó la reproducción —en el seno de las comunidades o en las parcelas de los colonos de hacienda como los huasipungueros ecuatorianos o los antiguos pegujaleros del altiplano de Bolivia— del espectro laboral del latifundio.

En los tipos de reforma agraria marginal o convencional, las causales de afectación tienden a dislocar y retardar el proceso, centrando el problema de la expropiación en la definición legal o institucional de las tierras *mal explotadas, ineficientemente explotadas o abandonadas*. Dentro de las nociones jurídicas eminentemente formales imperantes en algunos países, ha sido casi imposible declarar abandonado o mal explotado un latifundio, ya que la tala de bosque o la instalación de cercos o el simple mejoramiento de la pradera natural se consideró como “actividad económica”. De acuerdo a las normas de la reforma agraria liberal de 1936 en Colombia, no revirtió al Estado —por no explotación— ni una sola hectárea de tierra baldía adjudicada a no cultivadores, no obstante que con posterioridad a la aplicación del tipo de reforma agraria marginal de 1962 la mayor parte de las tierras adjudicadas por la agencia de reforma agraria no habían perdido la condición económica de baldíos.

En los países como Chile, en los que se han efectuado cambios más rápidos en los esquemas de reforma agraria —como efecto de la incorporación de nuevas fuerzas sociales en los mecanismos de representación democrática del Estado, en los últimos decenios— ha sido notable el papel asignado a las causales de afectación o expropiación: en el tipo de reforma agraria marginal se ha dado la mayor importancia a la calificación de abandono y mala explotación; en el tipo de reforma agraria convencional, a la negociación voluntaria (oferta de los propietarios) y a la fijación de un tope de 80 hectáreas de riego básico, pero consagrando el “derecho de reserva” de los propietarios latifundistas y estableciendo las normas de un proceso lento, disperso y sin coherencia regional o nacional. Sólo dentro del nuevo modelo de reforma agraria estructural, la política del Estado se orienta hacia la afectación total del latifundio, expropiando todos los predios con más de 80 hectáreas de riego básico sin enredarse en el debate sobre la deficiente o irregular explotación.¹⁷

Dentro de estos modelos de modernización tecnológica o de preservación de la estructura latifundista-minifundista, se ha conferido el mayor rango institucional en el proceso a la parcelación de áreas marginales de los latifundios (particularmente los ocupados tradicionalmente por colonos, huasipungueros, peones feudatarios, etcétera, o

¹⁷ “Se tratará —dice Jacques Chonchol, Exposición del Ministro de Agricultura en el Seminario organizado por PLANDES, 17 de mayo de 1971, Edic. Mim. Santiago de Chile, p. 2— de terminar con el latifundio en un periodo de dos a dos años y medio, entendiéndose por latifundio todos aquellos predios que tienen más de 80 hectáreas de riego básico. Aquí no va a haber diferencias al hecho de que un predio esté bien, mal o regularmente trabajado.”

a la consagración del derecho de reserva a los propietarios latifundistas en los casos de afectación. En el primer tipo de reforma agraria mexicana los hacendados de regiones secas, como el Bajío de Guanajuato, reservaban las tierras regadas por el sistema de “cajas de agua”, y las tierras excedentes —absolutamente marginales— se repartían entre los peones ejidatarios. En Chile, la aplicación del “derecho de reserva” ha imposibilitado prácticamente la afectación de predios de superficie no mucho mayor que la reserva, la incorporación al proceso de áreas geográficamente continuas y la expropiación de la infraestructura física, destruyendo con frecuencia la posibilidad de una explotación eficiente e inmediata por parte de los asentamientos campesinos u obligando al Estado a efectuar cuantiosas inversiones.¹⁸ Si bien este modelo de reforma supuso un avance en relación al de carácter enteramente marginal —en cuanto hizo posible la operación de los mecanismos de expropiación, amplió las causales y racionalizó las formas de pago diferido y a largo plazo (en el caso de Chile, predominio de los pagos con sólo 10% al contado y el resto a 25 años)— sin embargo, hizo casi imposible la expropiación de la infraestructura o de las instalaciones industriales al consagrar la norma de la compra al contado, así como la formación de nuevas estructuras empresariales. De otra parte, dentro de este esquema ideológico y operacional, se hizo imposible la aplicación de la reforma agraria por regiones o zonas no obstante la autorización legal.¹⁹

Desde el punto de vista del enfoque del proceso de cambio estructural y de la constitución de las nuevas unidades de tenencia agraria (México, Bolivia, Cuba, Perú y Chile) es necesario diferenciar tres esquemas que han ido configurándose y refiriéndose en la experiencia histórica de la América Latina:

- i) El esquema de la dispersión territorial de las unidades reformadas, emergentes de la aplicación de una reforma agraria predio por predio y respetando por lo general los límites físicos de los latifundios o de los predios expropiados.

¹⁸ Además de los factores anotados Jorge Echenique (*Las expropiaciones y la organización de asentamientos campesinos en el periodo 1965-70, Reforma Agraria Chilena*, Edic. ICIRA, Santiago, Chile, 1970, p. 103) analiza el efecto perturbador que la presencia del antiguo patrón tiene en una nueva organización campesina, “introduciendo elementos de continuidad en el marco cultural de los campesinos que atentan contra la nueva estructura a crear y los valores que éste requiere”.

¹⁹ “No cabe la menor duda de que para hacer un proceso más intenso, más significativo, tendría que operarse por zonas dice J. Chonchol, —Exposición del Ministro de Agricultura, PLANDES, Santiago, Chile, 1971, op. cit. p. 2. Esta facultad estaba contemplada curiosamente en la Ley anterior, en la 15 020, pero en esos momentos no tenía significación puesto que no había realmente la decisión de aplicar esa facultad.”

- ii) *El esquema de integración* partiendo de la estructura empresarial de los complejos agroindustriales, bien sea conservando o ampliando los términos de la unidad operacional plantación-industria primaria de transformación (como en los casos de los complejos agroindustriales algodoneros en la Comarca Lagunera o de la cooperativa de participación estatal que opera el complejo azucarero de Zacatepec en México; o bien promoviendo formas superiores de integración tanto a nivel agrícola (fundos colonos satélites o sembradores en los complejos azucareros de Cuba y Perú) como a nivel industrial (industria primaria; secundaria y terciaria); y
- iii) *El esquema de la integración a nivel regional* por medio de estructuras como la empresa campesina regional en Chile, la Central de Cooperativas y de Sais en un valle interandino de la sierra peruana o de la Zona de Desarrollo Agropecuario en Cuba. Por medio de la aplicación de este modelo político, se ha perseguido no sólo la aceleración del proceso de reforma agraria —imprimiéndole un carácter de operación rápida, drástica, coherente y masiva— sino la inmediata superación del esquema del uso de los recursos característicos de una estructura latifundista-minifundista.

Este esquema abre una nueva perspectiva al proceso de cambio estructural en América Latina, en cuanto lo hace coherente, continuo, acelerado y masivo, y en cuanto ajusta o integra tres procesos que se habían producido desarticulada y desigualmente: el de cambio en la tenencia de la tierra, el de cambio en el esquema global de utilización de los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros y el cambio en la estructura de las relaciones sociales, a nivel de sector agrario o a nivel nacional.

Nuevos sistemas de empresa

1. La concepción empresarial en las reformas agrarias

El hecho de que las primeras reformas agrarias profundas y drásticas se hubiesen efectuado en países con extrema concentración de la propiedad sobre la tierra, intensa presión campesina y predominio de los tipos hispanocoloniales de hacienda de colonato, explica históricamente la orientación inicial de la reforma como una operación eminentemente redistribucionista de la tierra, la concepción del cambio agrícola como un proceso de modernización social y tecnológica

del latifundio y la noción típicamente liberal y positivista— de que la simple “integración” de los adjudicatarios minifundistas a una “economía de mercado” les transformaría, por efecto inducido, en empresarios agrícolas. En la primera reforma agraria mexicana —así como en la de Bolivia— se advierte la carencia de una concepción estructural del sistema de empresa y la orientación preferente hacia operaciones de modernización del latifundio por la vía de la distribución de “tierras excedentes”, la proscripción de las formas señoriales de explotación indirecta de la tierra, el establecimiento de un mercado capitalista del trabajo y la apertura hacia nuevas formas de inversión. Este tipo de objetivos, hizo posible la inafectabilidad del latifundio al ser declarado “empresa agrícola” —en el contradictorio proceso de Bolivia— y el único tipo nuevo de empresa que surgió como efecto indirecto de la reforma agraria fue el latifundio de plantación en los llanos tropicales del oriente. La naturaleza revolucionaria de los procesos de cambio en México y en Bolivia —así como la falta de antecedentes metodológicos y políticos acerca de la reforma agraria— explican el que ésta se hubiese orientado más, en sus fases iniciales, hacia la abolición de las relaciones serviles de trabajo que hacia la constitución de una nueva estructura agraria. En el caso de México, sólo en el ciclo de los años treinta pudo ganarse una perspectiva global de los cambios estructurales y, en consecuencia, definirse tanto una estrategia nacional de desarrollo como una estructura sustitutiva del sistema tradicional de latifundio.

Es en este ciclo cuando se definen —como efecto de la maduración políticas de las fuerzas sociales movilizadas y expresadas en el nuevo tipo de Estado Nacional— los dos elementos claves en la estrategia nacional de desarrollo: la reforma agraria fundamentada en la concepción de una estructura ejidal-cooperativa y la nacionalización del petróleo apoyada en una nueva concepción sobre el uso de los recursos estratégicos. En la experiencia de México,²⁰ la nacionalización del petróleo operó como una fuerza impulsora y motora del proceso de industrialización, tanto en el sentido de que sentó las bases materiales para la creación e integración de un verdadero sistema nacional de mercado (por medio de una infraestructura física de comunicación interior) como en el de que le asignó al Estado la máxima responsabilidad en la conducción del crecimiento económico. La concentración de cuantiosos recursos de inversión en manos del Estado, estimuló su adaptación institucional y operacional a las nuevas exigencias de gestión y de conducción económica, operando como

²⁰ “Nacionalización y reforma agraria en América Latina: A. García, un esquema estratégico de desarrollo”, *Revista Comercio Exterior*, núm. 7, México, 1971, p. 609.

financieros en apoyo de la reforma agraria y de la naciente industria una estructura superior de redistribución de recursos tecnológicos y manufacturera. La nacionalización del petróleo condujo a una inmediata superación de la fisonomía puramente agrarista o campesina de la Revolución mexicana y creó las condiciones para que el Estado diseñase una noción global y estratégica del desarrollo. Es dentro de este contexto que debe analizarse críticamente la posibilidad de que el cambio en la tenencia de la tierra se transformase en una *operación estructural* (sustitución no sólo de la antigua hacienda de peones acasillados sino de los diversos tipos modernizados del latifundio) y de que el nuevo sistema de empresa se definiese de acuerdo a los marcos de un nuevo concepto del desarrollo agrícola. El problema de la constitución de un nuevo sistema de empresa no puede ser dilucidado como una abstracta cuestión de preferencias teóricas o ideológicas²¹ sino como efecto de un proceso de afinamiento, maduración e integración de las fuerzas sociales que protagonizan las grandes transformaciones históricas. De allí que, en el caso de México, la nueva y audaz concepción de una estructura ejidal-cooperativa como *nuevo sistema de empresa* y como soporte fundamental de la nueva estructura agraria, sólo pudiese articularse cuando el proceso de cambios globales y la conciencia social llegaron a su más alto nivel histórico y pudieron proyectarse políticamente en el aparato del Estado. Es en este ciclo cuando se define históricamente el papel del *nuevo sistema de empresa* como mecanismo de enlace entre el *cambio en la tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola*. Lo que ocurre posteriormente es que se rectifica este rumbo estratégico del proceso y la reforma agraria deja de apoyarse en un sistema ejidal-cooperativo, sustituyéndolo por un modelo capitalista de empresa granjera. El núcleo del moderno problema agrario mexicano radica no tanto en la

21 "Puesto que nadie sabe cómo va a ser la sociedad latinoamericana del futuro —se afirma en "Tierras y Hombres en Latinoamérica", Informe Regional del CIDA, p. 154— las preferencias sobre el sistema de tenencia 'ideal' se basan más en preferencias doctrinarias, ideológicas y emocionales que en consideraciones económicas. Los sistemas cooperativos, comunal y corporativo tienen defensores elocuentes en América Latina, pero el sistema de tenencia modelo que los reformistas proponen con mayor frecuencia es la propiedad familiar operada por el propietario." En realidad, este tipo de preferencias no son un simple efecto de inclinaciones ideológicas o emocionales, sino expresiones de unas estructuras de dominación y dependencia. El modelo de la "empresa familiar" —propiedad familiar operada por el propietario— es el que corresponde a las líneas ideológicas de la Alianza para el Progreso y el que caracteriza a los diversos tipos de reforma agraria marginal y convencional. El modelo de la "empresa familiar" o de la "economía granjera" no sólo responde a la necesidad de ampliación de las bases de sustentación económica y social de la estructura latifundista, sino que proyecta una relación de dependencia, intentando reproducir —en América Latina— las formas agrarias de la nación metropolitana adoptadas como arquetipos.

apertura liberal hacia una economía granjera —dentro del contexto general de un sistema capitalista de mercado— sino en el desmantelamiento de la estructura ejidal —cooperativa y en su inevitable transformación en un sector marginal o deprimido de la moderna estructura agraria.

Ha sido necesario, entonces, un largo y difícil proceso de transformación de la naturaleza de la reforma agraria —dentro del contexto general de los cambios globales y de la estrategia de desarrollo— para explicar cómo se ha producido la superación de los esquemas primarios de redistribución de tierras marginales de los latifundios o de fraccionamiento de unidades agroindustriales de explotación (como ocurrió en las haciendas cereales del Bajío de Guanajuato o en las haciendas henequeneras de Yucatán en México), así como de las concepciones mecanicistas acerca de la incorporación automática de los adjudicatarios de tierras a la “economía de mercado” y acerca de la transformación de los propietarios en empresarios como efecto inducido del proceso. En algunas de las reformas agrarias estructurales, se ha partido de la hipótesis de que el desmantelamiento del latifundio de colonato (*hacienda mexicana de peones acasillados, hacienda boliviana de pegujaleros, hacienda peruana de peones feudatarios o hacienda ecuatoriana de huasipunguería*) y la eliminación consiguiente de las relaciones señoriales de dependencia, conllevaba, necesariamente, una incorporación mecánica a la “economía de mercado” y una inevitable integración del sector agropecuario al “sistema nacional de mercado”. Aun en reformas agrarias como las de México y Bolivia —en sus etapas actuales— se concibe el sistema de mercado como el mecanismo por medio del cual podrá lograrse una adecuada distribución de recursos tecnológicos y financieros al nivel de ejidos y comunidades minifundistas. Semejante concepción estereotipada proyecta la naturaleza del modelo liberal y capitalista adoptado y explica los modernos problemas de desempleo, marginalidad social y concentración de la propiedad, el poder y los ingresos, así como la débil o ninguna preocupación política por constituir un sistema estatal o por reconstruir el sistema ejidal-cooperativo.

En estos fenómenos se expresa y proyecta el desequilibrio estructural de la moderna economía agraria mexicana, debilitando las posibilidades de transformar la reforma agraria en una revolución agrícola y demostrando que el proceso de cambios no puede desarticularse de la estrategia general de desarrollo. Dentro de este contexto, se aplican de nuevo ciertas reglas características de los países en los que la modernización tecnológica se ha utilizado como un método de

postergación del cambio estructural: las de que los aumentos experimentados en la producción agropecuaria se concentran en un número relativamente pequeño de empresas agrícolas²² o la de que los modelos tecnológicos que expresan una creciente dependencia se orientan —como en la metrópoli— en un sentido de sustituir trabajo por máquinas y otros insumos industriales.

El grupo de explotaciones privadas mayores de 5 hectáreas —que constituye en México alrededor del 12% del número total de predios— aportó el 73% de todo el incremento de la producción agropecuaria, absorbiendo solamente el 7% del aumento de la fuerza agrícola de trabajo.²³

Desde una perspectiva de desarrollo, un nuevo sistema de empresa no puede definirse sólo como una organización para el uso de recursos —dentro de los conceptos de “mexicanización” que caracterizan a la economía de mercado— sino como una estructura capaz de integrarse a un proceso global de cambios, de canalizar y administrar recursos asistenciales del Estado, de contribuir al financiamiento público y de responder, adecuadamente, a las exigencias y presiones del desarrollo nacional. De ahí que la noción estructural del sistema de empresa emergente de la reforma agraria, implique la integración progresiva de tres grandes líneas operacionales:

- i) La relacionada con la gestión económica, la participación campesina, la naturaleza de las relaciones sociales, los modelos de tecnología y de uso de los recursos físicos, humanos, culturales y de ahorro disponibles dentro de los marcos de la estructura;
- ii) La articulada a las agencias o servicios estatales de planificación, de regulación, de asignación de recursos de redistribución de la propiedad y de los ingresos y de transferencia —por medio de los diversos canales de la organización política e institucional— de recursos tecnológicos y financieros originados en la sociedad nacional o en el sistema de relaciones internacionales de intercambio; y
- iii) La relacionada con la compleja estructura de industrialización, comercialización y financiamiento, correspondiente al sistema nacional o al de relaciones internacionales de intercambio.

²² Solon Barraclough y Jacobo Schatan, “Política tecnológica y desarrollo agrícola”, Revista Cuadernos de la Realidad Nacional, núm. 5, Santiago, Chile, 1970, p. 96.

²³ Salomón Eckstein, *El marco macroeconómico del Problema Agrario Mexicano*, Edic. CIDA, Trabajo núm. 11, 1969.

Semejante enfoque del nuevo sistema de empresa sólo ha sido posible dentro de los modelos más evolucionados o sofisticados de reforma agraria estructural, en cuanto no sólo comprenden los cambios en la tenencia de la tierra sino que se extienden a todo el sistema de interrelaciones económicas dentro del sector agropecuario o entre el sector agropecuario y el resto de la organización política y social.²⁴ Una de las más graves e insalvables fallas de las reformas agrarias de tipo convencional o marginal en América Latina, radica en que no proyectan los modelos de “empresa familiar” o de “empresa campesina” de acuerdo a las condiciones del sistema de relaciones internacionales de intercambio o a las exigencias globales de desarrollo. La utilización de dichos modelos no conlleva ninguna posibilidad de modificar las condiciones estructurales de la dependencia externa, ya que no toman en cuenta el hecho fundamental que caracteriza el sistema de relaciones centro-periferia; el de que las economías primario exportadoras se mueven en un ámbito internacional absolutamente desfavorable y que les impide convertirse en fuerzas motoras del desarrollo. Ha dejado de funcionar el esquema clásico de la división internacional del trabajo que hizo creer a los países latinoamericanos que era una “ventaja comparativa” exportar productos primarios a cambio de manufacturas industriales y tecnologías, en razón de que la “revolución agrícola” —efectuada en la segunda postguerra mundial— ha transformado a los Estados Unidos y a los grandes países industriales en los mayores exportadores de productos primarios al mercado mundial, sin que los países atrasados se hayan transformado en exportadores significativos de manufacturas industriales. Los tipos de crecimiento agrícola y de industrialización correspondientes a este sistema de relaciones internacionales de intercambio, no están conformados para desencadenar el desarrollo económico y social de la América Latina sino para promover las nuevas formas del capitalismo dependiente. La experiencia histórica del Tercer Mundo ha demostrado que los términos desarrollo y dependencia son antitéticos y excluyentes, aun adoptando el modelo desarrollista de la “colonia próspera”.

²⁴ “En la sociedad moderna y en la agricultura moderna, la reforma agraria no termina en la puerta de los predios. Cada vez más, la agricultura depende de lo que recibe del resto de los sectores nacionales e internacionales, fundamentalmente de los sectores industriales en materia de maquinaria, combustibles, fertilizantes, productos químicos de control de plagas y enfermedades, etc. De otro lado, cada vez más la producción agrícola tiene que ser vendida en mercados externos, bien sea de tipo nacional, urbano o bien de tipo internacional.” Exposición del Jefe de la Delegación de Chile, Jacques Chonchol, en la VI Conferencia Interamericana de Agricultura, Lima 1971, Edic. Mim. Organización Estados Americanos, p. 5.

Si bien las exportaciones latinoamericanas dependen del sector agropecuario y extractivo, este sector sólo se beneficia débilmente de la importación de bienes de capital y tecnologías (ya que la mayor proporción corresponde a insumos destinados a la industria manufacturera y caracterizados por su elevada densidad de valor) y los bienes de capital y las tecnologías que importa son aquellos que producen los países industriales para su propia agricultura y de acuerdo a sus modelos políticos y tecnológicos de desarrollo.²⁵ Por este conducto, la agricultura latinoamericana se ha modernizado en falso, se ha profundizado la brecha entre las grandes unidades comerciales y el enorme aluvión de las economías de subsistencia, haciendo más intolerante y restrictiva la estructura del empleo rural y más acentuadas las relaciones de dependencia entre la metrópoli y las naciones satelizadas. Este tipo de modernización tecnológica —observable en los más altos estratos del campo latinoamericano— no tiende esencialmente a responder a las exigencias estratégicas del desarrollo, sino a elevar la tasa de utilidades netas de los grandes propietarios y a reducir, drásticamente, la presión laboral del campesinado o del proletariado agrícola. Esa presión ha sido efecto no sólo de la aceleración de las tasas de incremento de la población activa rural (pese a las emigraciones torrenciales campesinas hacia las economías urbanas, en procura de empleo y de escalas de ascenso social), sino de la movilización del campesinado —promovida, directa o indirectamente, por los esquemas populistas de *Estado representativo*— y de la equiparación jurídica de los salarios urbanos y rurales (por lo menos en países europeizados del cono sur como Argentina y Chile). A partir de esta coyuntura histórica se ha producido un importante cambio cualitativo en la relación política de fuerzas sociales al promoverse la ruptura de la inmersión campesina y del riguroso control latifundista sobre el mercado rural del trabajo (colonato y aparcerías tradicionales) y al estimularse un tipo de movilización del campesinado que ha condicionado, en última instancia, las nuevas exigencias de participación económica y política.

Este repertorio de fenómenos explica la orientación de tres modelos de reforma agraria estructural —los de Cuba, Chile y Perú— en lo que hace a la concepción de un nuevo sistema de empresa —estatal, cooperativa, autogestionaria, etcétera—, que instrumente las exigencias estratégicas del desarrollo, que se fundamente en la participación del campesinado en la propiedad social y en la gestión eco-

²⁵ Ernest Feder, "La crisis agraria del Tercer Mundo", *Investigación Económica*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1967.

nómica, que se ajuste a las condiciones del sistema de relaciones internacionales de intercambio (noción pluralista del mercado mundial) y que se apoye en una metodología de planificación agrícola a nivel de sector, de regiones y de unidades de base. Dentro de este esquema, lo fundamental es la concepción estructural del sistema de empresa —punto de partida de un nuevo esquema de uso de los recursos físicos y humanos— bien sea que el papel fundamental se asigne a la *empresa de Estado* como en Cuba, a la *empresa campesina regional* como en Chile o a las cooperativas de producción que operan complejos agroindustriales, a las empresas campesinas o a las estructuras cooperativas de segundo grado en el esquema peruano.

2. Los sistemas de empresa y la instrumentación del cambio agrícola

El problema de la constitución de un *nuevo sistema de empresa* no se analiza como una cuestión de sustitución de unidades latifundistas aisladas —a un nivel local o microeconómico— sino como uno de los temas centrales de la reforma agraria o más exactamente, de una *estrategia nacional de desarrollo*. La pretensión de sustituir la estructura latifundista-minifundista por una constelación de “unidades reformadas”, que funcionan insularmente y que carecen de la vertebración necesaria para constituirse en un *nuevo sistema de economía empresaria*, revela el hecho fundamental de que aun en los países que han acometido reformas agrarias estructurales, no se ha llegado —como en el caso de Bolivia— o se ha perdido, como en el caso de México, la *concepción estructural acerca del sistema de empresa* capaz de instrumentar el nuevo esquema de desarrollo agrícola. Obviamente, ese nuevo esquema tiene que apoyarse en un objetivo de plena, racional e intensiva utilización de los recursos disponibles —pero especialmente de los recursos físicos y humanos— dentro de los marcos de una *estrategia global de desarrollo*. Carece de validez histórica la noción sobre la que descansan las reformas agrarias marginales y convencionales: la de que es posible el cambio de estructura como una operación de pequeñas adiciones milimétricas, por medio de una *afectación parsimoniosa predio por predio*, en unidades geográficamente discontinuas y encerrando las “nuevas unidades” en los límites físicos de los antiguos latifundios. En esto consiste la falla insalvable de experiencias tan valiosas como la de los *Asentamientos Campesinos* en Chile o la de las *Empresas Comunitarias* en algunos países de la América Central y el Caribe. El caso de los *Asentamientos Campesinos* en Chile ha demostrado que no sólo quedan encerrados en los

linderos de los antiguos latifundios —coexistiendo con ellos— sino que reproducen su imagen empresarial y patronal (ya que no conocen otro universo visible) y deben operar en una estructura de comercialización y financiamiento que les es adversa y que permanece bajo el control, directo o indirecto, de los grandes propietarios de la tierra.²⁶ La elevación de ingresos en el tipo de Colonias Agrícolas organizadas en aplicación del esquema chileno de reforma agraria marginal (gobiernos liberales y populistas de los años cincuenta) no fue consecuencia de su diseño (institucionalización del cuadro característico del “fundo de inquilinaje” en el valle central, fundamentado en parceleros-huerteros aparceros y “peones afuerinos”) sino efecto de la introducción de cultivos industriales de elevada productividad estimulados por la instalación de una industria estatal de azúcar remolachera. Esta experiencia no sólo revela la importancia decisiva de la actividad económica del Estado —en la industrialización y comercialización de la producción agropecuaria— sino la tendencia en las áreas reformadas, a reproducir los tipos tradicionales de empresa agrícola. Lo que se pretende, en suma, dentro de este modelo, no es crear un nuevo sistema de empresa de acuerdo con unos objetivos estratégicos de desarrollo, sino multiplicar y modernizar el sistema tradicional de empresa agropecuaria. Con este objetivo simplemente modernizante coinciden los modelos inspirados en la Alianza para el Progreso. El resultado económico de las políticas convencionales de reforma agraria y de cambio agrícola, en Chile, ha sido el de que la estructura ha resultado cada vez más incapaz de responder a la *presión nacional sobre la tierra*:²⁷ sin haber aumentado la capacidad exportadora a más de 30 millones de dólares, han debido importarse 200 millones de dólares en productos agropecuarios para asegurar el abastecimiento del mercado interno.²⁸ El Asentamiento Campesino significó un paso adelante en relación a la Colonia Agrícola (desde el punto de vista del empleo de recursos físicos y humanos), pero quedó, como todo el modelo de reforma agraria, absolutamente al margen de los grandes problemas estructurales.

La experiencia de México es, en este sentido, la más extensa y valiosa, por cuanto demuestra que —en el ciclo de la apertura industrialista y burguesa iniciado en la segunda postguerra— si bien se creó una agricultura moderna apoyada en una empresa capitalista

²⁶ *Las expropiaciones y la Organización de Asentamientos Campesinos*, Echenique, op. cit., p. 108.

²⁷ A. García, *Reforma agraria. Economía empresarial en América Latina*, Edit. Universitaria, Santiago de Chile, 1967, p. 29.

²⁸ Exposición del Jefe de la Delegación de Chile, J. Chonchol, op. cit., p. 3.

de tipo granjero (producto de las políticas del Estado en materia de infraestructura de riego, de transferencia masiva de recursos de tecnología y financiamiento, de constitución de un moderno sistema de canales de comercialización interna y externa), permitió la regresión de las comunidades ejidales a una condición de marginalidad, no enfrentó el enorme problema de las áreas de minifundio y toleró la rápida propagación del peonaje sin tierra. Esto quiere decir que para más de las tres cuartas partes de la población activa rural mexicana no ha operado la reforma agraria, ni como cambio en la tenencia de la tierra, ni como cambio en el sistema empresarial, ni como apertura a las modernas formas del sistema nacional de mercado. De nuevo se ha planteado un problema de transformación estructural, no sólo en el sentido de eliminación de las nuevas formas de concentración latifundista de la tenencia de la tierra (aun dentro de las comunidades ejidales y aun dentro de los circuitos de riego), sino en el de construcción de una estructura que integren, energicamente, el vasto sector ejidal, comunal y minifundista. Después de 50 años de reparto agrario, por 1960 (en relación a la superficie total explotada, privada y ejidal) el 49.4% de los predios disponía sólo del 11.7% de la superficie de labor (extensión media de 2.1 hectáreas por predio) y al 0.08% de los predios —en el otro extremo de la escala— correspondía el 20.4% de esa superficie, con una extensión media de 2.279 hectáreas. En el sector de propiedad privada, el 77.3% de los predios apenas operaba el 10.8% de la superficie de labor, mientras el 0.45% operaba con más del 42%. En el área de los distritos de riego, en 1961-62, el 3.2% de los usuarios controlaba el 33.2% del total de la superficie regada. Dentro de los marcos de esta desarticulada estructura agraria se explica el que, si bien entre 1950 y 1960 se incrementaron el Producto Bruto Agropecuario a una elevada tasa del 5.3% y la productividad media por hombre ocupado en una tasa del 4% anual —bastante excepcional, en términos latinoamericanos, fue el grupo de explotaciones privadas mayores de 5 hectáreas, que constituye alrededor del 12% del total de predios— el que aportó el 73% de todo el incremento de la producción agropecuaria, absorbiendo sólo el 7% del aumento de la fuerza de trabajo agrícola.²⁹ Pero mientras la productividad por persona ocupada se incrementó a una tasa del 7% en los predios privados mayores de 5 hectáreas, entre 1950 y 1960, en el sector ejidal apenas

²⁹ Salomón Eckstein, *El marco macroeconómico del problema agrario mexicano*, Edic. CIDA, 1969; Solon Barraclough y Jacobo Schátan, *Política tecnológica y desarrollo agrícola*, Revista Cuadernos de la Realidad Nacional, núm. 5, Santiago de Chile, 1970, p. 96.

alcanzó al 1.1% y en el minifundista (predios privados) registró una tasa negativa de -1.7% en el mismo periodo. La participación de los minifundios privados (para diferenciarlos de los correspondientes al sector ejidal) en la generación del producto agropecuario, descendió del 10% al 7% entre 1950 y 1960, no obstante que este sector debió absorber el 40% del incremento de la fuerza de trabajo. Este dislocamiento estructural se ha proyectado en el fenómeno de que mientras en el sector de agricultura privada con mayores recursos de modernización tecnológica (predios mayores de 5 hectáreas, a los que correspondieron dos tercios del incremento de capital), se ha elevado la ocupación de 127 a 198 jornadas por persona ocupada, entre 1950 y 1960, en el sector ejidal disminuyó de 108 a 104 el número de jornadas por persona ocupada y en el área de minifundios privados descendió de 48 a 36 jornadas, en el mismo periodo.³⁰ El efecto de este proceso de concentración de recursos en el área de la economía capitalista granjera y de atraso creciente en el sector ejidal y minifundista, se ha expresado en el hecho de que, en 1962,³¹ el 26.4% de las personas recibía sólo el 8.4% del ingreso agrícola en tanto que el 8.4% participaba en el 34.3% de ese ingreso. Este análisis revela el hecho de que —en la fase de aplicación de un modelo liberal y capitalista de reforma agraria— México perdió la perspectiva global del problema y se limitó a fortalecer el sistema de empresa correspondiente al nuevo modelo ideológico. Ni los ejidos, ni las comunidades tradicionales, ni las áreas de minifundio, obtuvieron los recursos asistenciales para organizarse como un sistema cooperativo de empresa, ni tampoco se definió el proyecto político de conformar un sistema de haciendas de Estado. En líneas tan valiosas y excepcionales, como la de la cooperativa de participación estatal, no llegó a constituirse un nuevo sistema de empresa agroindustrial fundamentado en la asociación del Estado, ejidatarios y obreros —en razón de la concentración del poder decisorio en manos de los agentes estatales, de la carencia de participación campesina en la gestión económica, de la renuencia a organizar los ejidos como cooperativas de producción y de la falta de integración obrero-campesina conformándose un tipo de constelación social cuyo centro es la estructura industrial (ingenio de azúcar e industrias secundarias, de propiedad estatal) y cuyas áreas satelizadas son los ejidos productores de caña.

³⁰ Eckstein, *México: una hipótesis sobre evolución del desempleo agrícola entre 1950 y 1960 por tipos de predio*; Barraclough y Schatan, *Política Tecnológica y Desarrollo Agrícola*, p. 98.

³¹ Carlos Tello, *La tenencia de la tierra en México*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1968.

La carencia de una organización empresarial de los ejidos —no sólo a nivel de unidades sino de estructuras locales o regionales— ha impuesto su transformación en abastecedores dependientes de materias primas a los grandes ingenios privados, en zonas cañeras del noroeste o de Puebla, desempeñando un papel semejante al de los “fundos colonos o satélites” en la estructura de la economía azucarera de Cuba antes de 1959 o del Perú antes de 1969.

Dentro del marco de las reformas agrarias estructurales, se han definido históricamente seis sistemas de empresa:

- i) *El sistema de empresa estatal*, bien sea que éste desempeñe el papel clave en la estrategia de desarrollo, como en el modelo cubano, o que se limite a operar cierto tipo de complejos agroindustriales, forestales o ganaderos, como en el modelo de Chile;
- ii) *El sistema de empresa ejidal-cooperativa*, correspondiente a la segunda reforma agraria mexicana y que llegó a su apogeo en las áreas de riego, en la operación de complejos agroindustriales y en la formación de estructuras regionales de integración del tipo de las uniones centrales de sociedades locales o de las sociedades regionales de interés colectivo agrícola;⁸²
- iii) *El sistema de empresa cooperativa de participación estatal*, como en el modelo peruano de cooperativa de producción cañera-azucarera;
- iv) *El sistema de empresa campesina regional*, como en el modelo socialista chileno destinado a instrumentar una política de reforma agraria por regiones o zonas de desarrollo;
- v) *El sistema de empresa capitalista granjera*, tal como se configura en la tercera reforma agraria mexicana y tal como se define en los modelos chileno y venezolano de reforma agraria convencional;
- vi) *El sistema de pequeña empresa agrícola cooperativizada* para la operación de servicios de mecanización o para la captación de recursos tecnológico-financieros del Estado.

En realidad la empresa familiar que aparece en los primeros ciclos de algunas reformas agrarias estructurales o que acompaña a modelos liberales, como el mexicano de la empresa granjera, no alcanza a constituirse en un sistema, ni siquiera a integrarse a nivel regional, ni a desempeñar una función significativa en el proceso de cambio

⁸² Salomón Eckstein, *El ejido colectivo en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 122.

agrícola. En ciertos modelos de reformas agrarias convencionales, la organización de empresas familiares en cooperativas de servicios (crédito, abastecimiento, comercialización, etcétera) no las preserva del enorme riesgo de la fragmentación minifundista y, en la mayoría de los casos (como ha ocurrido en los modelos chileno y venezolano de reforma convencional), su papel se limita a la captación de recursos asistenciales del Estado. El hecho de que en la constitución de ese tipo de empresa se hayan tomado los estereotipos de la sociedad tradicional o los esquemas ideológicos exportados desde la nación metropolitana explica sus más graves e insalvables limitaciones y su incapacidad de operar como un sistema de empresa realmente equipada para la movilización productiva de la fuerza familiar de trabajo. Paradójicamente, sólo dentro del modelo socialista de Cuba se conforma como un sistema la “pequeña empresa agrícola” (entre el mínimo vital y 67 hectáreas), operando la cooperativa de servicios como un mecanismo de enlace con las estructuras estatales de industrialización, comercialización y financiamiento.

En el modelo de Cuba, el sistema de empresa estatal opera las siete décimas partes de la tierra agrícola y sirve de soporte institucional a la estrategia de planificación global del desarrollo. El actual esquema se fundamenta en el acelerado y sistemático proceso de utilización intensiva y planificada de los recursos agropecuarios —particularmente del azúcar— con el objeto de utilizar su excedente económico en el financiamiento de la industrialización y los cambios sociales. Se ha superado así el primer esquema de desarrollo, orientado hacia la promoción de un crecimiento industrial rápido y autosuficiente.³³

La validez de este sistema de empresa estatal dependerá tanto del afinamiento de las técnicas de planificación global, sectorial y regional, como de la participación que se asigne a los trabajadores en la gestión económica. Es por medio de esos procesos de descentralización de la planificación agrícola y de participación sindical de los trabajadores, como irá aminorándose la rigidez característica de un sistema de empresa altamente centralizado y que va conformándose de acuerdo a ciertas líneas verticales de autoridad y de operación. Ha sido evidente que la transformación de las “cooperativas cañeras” y “ganaderas” en granjas o haciendas de Estado le evitó a la reforma agraria cubana el doble riesgo de la estratificación social de las cooperativas (cooperativas ricas y cooperativas pobres) y la concentración de un desproporcionado potencial de recursos en manos de un

³³ Brian H. Pollit, “Problemas de empleo y desarrollo económico en Cuba”, *Revista de Comercio Exterior*, núm. 5, México, mayo de 1971, p. 417.

pequeño grupo de trabajadores, retardando el proceso de cambio agrícola y social. De otra parte, el proletariado de los complejos agroindustriales ha revelado un mayor interés en la transformación de sus condiciones de vida como población asalariada que en la adquisición de la tierra a través de cooperativas de producción.

La organización de una estructura agraria de dos sectores —el estatal y el de pequeñas empresas agrícolas cooperativizadas— le ha asegurado a Cuba la posibilidad real de planificar su desarrollo, la total o casi total sustitución del esquema tradicional de uso de los recursos físicos de tierra y agua (de acuerdo a *unidades regionales* y no al antiguo alinderamiento de los predios) y la eliminación absoluta de uno de los problemas característicos de las economías de plantación sujetas a las normas de enclave colonial: la desocupación estacional de cerca del 20% de la fuerza rural de trabajo. De la desocupación estacional se ha pasado rápidamente a la escasez de brazos en el sector agropecuario, como efecto de la intensa transferencia de mano de obra en la dirección agricultura-servicios-industria manufacturera que caracterizó el primer esquema de desarrollo y de la emigración originada en la constante elevación del nivel cultural de las nuevas promociones campesinas. La drástica reducción de mano de obra campesina, o de aquella especializada en trabajos como el corte de caña, ha impuesto la necesidad de la mecanización de este tipo particular de faenas agrícolas para las que no existe maquinaria de eficacia comprobada en el ahorro de mano de obra.³⁴

La crisis de brazos se ha enfrentado por medio de la mecanización de ciertas faenas agropecuarias, de la ampliación de las inversiones tecnológicas o de la utilización masiva de una “fuerza voluntaria de trabajo”, estimulada con incentivos ideológicos y morales, pero con una productividad significativamente menor que la de los “asalariados profesionales”.³⁵

En el modelo socialista de Chile el sistema de empresas estatales se proyecta en una doble línea operacional: la de control vertical de las actividades de industrialización y comercialización de los productos agropecuarios y la de operación de complejos agroindustriales, forestales y ganaderos caracterizados por una gran magnitud de inversión y una estructura de producción en gran escala.

³⁴ En el caso de cultivos tropicales como el café, las frutas, el tabaco, la caña de azúcar, los problemas técnicos de la mecanización son de notable envergadura, especialmente en razón de que sobre ellos no existe investigación en los países socialistas industrializados y cuyos modelos de mecanización se han orientado preferentemente hacia la agricultura cerealera.

³⁵ En 1969 se estimó que sólo un 10% o 15% de la zafra de 1970 sería cortada por macheteros profesionales, los que habían disminuido a menos de 100 000.

Los casos más significativos son el complejo forestal de Panguipulli, donde la CORA ha expropiado 21 fundos forestales con 260 000 hectáreas que constituyen la reserva de bosque natural más importante de Chile y que ya han sido traspasados a la CORFO. En ellas va a montarse un gran complejo, inclusive con una fábrica de celulosa y otra serie de industrias forestales. También está el caso de las haciendas de la Ganadera de Tierra del Fuego con 560 000 hectáreas, que fueron expropiadas el 31 de diciembre pasado y que van a mantenerse como una empresa ganadera-industrial en manos del Estado. Finalmente los otros casos de este tipo son fundamentalmente aquellos predios que hoy día constituyen plantales reproductores o centros demostrativos y que son importantes como predios de servicio para un conjunto de campesinos.³⁶

Estas dos líneas operacionales suponen y exigen un nuevo sistema de relaciones intersectoriales, una sustitución paulatina del sistema capitalista de mercado y una transformación del Estado como estructura básica de las operaciones de desarrollo económico y social. La estructuración de “empresas verticales” tiende a organizar —por líneas de productos como los cereales, la carne, las frutas, etcétera— la industrialización y la comercialización al por mayor de la producción agropecuaria, operando además como agencia del Estado en materia de precios, créditos, distribución de insumos, industriales o de regulación de los ingresos, al nivel de las diversas áreas empresariales.³⁷

Nuestra experiencia ha sido la de que el poder comprador del Estado en América Latina, por lo menos en Chile, es una defensa que tienen los agricultores y que les permite obtener los precios oficiales que fijan los gobiernos. La extensión de los poderes compradores del Estado a la totalidad de la producción agrícola de un país es una condición fundamental para asegurar unos ciertos niveles de ingreso y de planificación del desarrollo agropecuario.

El tipo de cooperativa mexicana de participación estatal podría considerarse como un sistema estatal de empresa, pero no orientado

³⁶ J. Chonchol, “Exposición del Ministro de Agricultura”, PLANDES, Edic. Mim., Santiago de Chile, 1971, p. 6.

³⁷ J. Chonchol, Exposición del Jefe de la Delegación de Chile, Lima, 1971, op cit., p. 11.

hacia la operación global de un complejo agroindustrial azucarero sino más bien hacia el control y manejo de las instalaciones industriales.

El sistema de empresa cooperativa de participación estatal, en el modelo peruano, se fundamenta en la afectación conjunta de los complejos agroindustriales de la costa y en la transferencia de la propiedad sobre la tierra y sobre las instalaciones primarias a cooperativas de producción. La característica de este sistema de empresa cooperativa radica en la participación del Estado, no sólo en la propiedad sino en la gestión económica, reteniendo la capacidad de decisión. Desde este punto de vista el sistema afronta un doble problema de estratificación social muy pronunciada (técnicos, empleados, trabajadores de ingenios y de campo) y de débil e insuficiente participación de las bases en la toma de decisiones. Una segunda línea de problemas se relaciona con la exigencia de una estructura de integración, a nivel de valles regados y a nivel nacional, como método de hacer operante a corto plazo la planificación agrícola regional, la investigación científica tecnológica y la constitución de un sistema único de comercialización del azúcar y de reservas financieras.

El sistema único de reservas financieras tiende a crear un fondo que permita financiar las operaciones de transformación tecnológica en los campos y en las instalaciones industriales (particularmente en los complejos de más bajos niveles de productividad, como el de Cayaltí), evitar el desnivel creciente de las cooperativas integradas en el sistema y crear las condiciones sociales y económicas para el funcionamiento de una estructura autogestionaria. El actual esquema peruano no sólo ha superado los esquemas tradicionales y populistas de reforma agraria, sino que —al afectar la totalidad de complejos agroindustriales de la Costa, así como los “anexos” y “fundos satélites”— ha demostrado inspirarse en una concepción estructural del sistema de empresa y ha creado las condiciones para la formación de estructuras de segundo grado que puedan, de inmediato, asumir la responsabilidad de la planificación en el uso de los recursos físicos de tierra y agua al nivel de cada valle regado.⁸⁸ Desde luego, este tipo de funciones no conllevan la necesidad de un inexorable desplazamiento del Estado con el objeto de configurar un sistema ortodoxo de cooperativas de producción, sino la exigencia de una apertura creciente hacia la participación campesina y obrera en la toma de decisiones, pero también una clarificación de las reglas del

⁸⁸ A. García, “Perú: Una reforma agraria radical”, *Revista Comercio Exterior*, México, 1970, p. 391.

juego que permita —en este tipo superior de cooperativismo de reforma agraria— la adaptación cualitativa del Estado a esta clase de estructuras de autogestión social o de gestación democrática. El desarrollo de un esquema latinoamericano de cooperativas de participación estatal —una vez eliminada las pretensiones de conducta burocrática o autoritaria de las cooperativas— realizaría una doble función histórica: de una parte, integrar las cooperativas de reforma agraria a los órganos de planificación agrícola regional y de otra, dar forma a los procesos de socialización del Estado. Hasta ahora, el problema central en este tipo de cooperativismo —en países como México sometidos a procesos revolucionarios o en países orientados por ideologías evolutivas y populistas como Uruguay— ha consistido en el comportamiento autoritario o paternalista del Estado, en cuanto éste no ha aprendido a diferenciar su papel como *estructura unilateral de decisiones* y como *socio de una empresa en la que las decisiones se toman democráticamente*.³⁹

Lo esencial de una estructura empresaria, como la que va configurándose en el Perú, es que no ha desvertebrado los complejos agroindustriales y está creando las bases para un activo proceso de integración y planificación a nivel regional. La planificación en el uso de tierra y agua en los valles de la Costa significa una notable superación en el régimen de tradicional anarquía y dilapidación de los recursos hidrológicos de una región desértica y hace posible el asentamiento de poblaciones campesinas inmigrantes de la sierra.

En el esquema chileno de “empresa campesina regional” se sustituyen de inmediato los modelos de Asentamiento Campesino y de afectación fundo por fundo, se establece un sistema de planificación en la base y se resuelve uno de los problemas operacionales que ha gravitado más negativamente en la organización de un nuevo sistema empresario: el de irreductible distanciamiento entre la expropiación de los predios y la toma de posesión,⁴⁰ punto de partida de las nuevas operaciones de cambio agrícola.

Dentro de este esquema se remodelan las unidades de explotación de acuerdo con la potencialidad de los recursos físicos y se proyectan las actividades agropecuarias, artesanales o industriales de las empresas campesinas en procura de una maximización del empleo de la mano de obra.

No obstante la importancia de la comunidad andina en Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Chile, no ha podido tener vigencia la an-

³⁹ Estas consideraciones se relacionan especialmente con dos tipos de cooperativas de participación estatal: El de Zacatepec en México y el de CONAPROLE en Uruguay.

⁴⁰ “Exposición del Ministro de Agricultura”, PLANDES, op. cit., p. 2.

tigua aspiración a constituir un sistema de empresas comunales campesinas, o a convertir las comunidades indígenas en cooperativas.⁴¹ Tanto el Estatuto de Comunidades Campesinas en el Perú como la Ley de reforma agraria en Bolivia han consagrado el principio de organización cooperativa de la Comunidad Andina, partiendo del supuesto de que el nudo del problema consiste sólo en la reactualización de las formas comunales de tenencia de la tierra y en la sustitución de los antiguos consejos por los nuevos órganos de gestión democrática. Es sorprendente la simplicidad de semejante concepción formalista de los cambios, la que parece desconocer el fenómeno de integración de las comunidades indígenas en la constelación social del latifundio. Obviamente, este tipo de comunidades —inmersas dentro de los latifundios o integradas a su constelación social como áreas satelizadas— han sido permeadas por la estructura circundante y por su sistema señorial de valores. En la comunidad andina del Ecuador, Perú o Bolivia, se ha producido una estratificación social que, si no ha roto aún los vínculos de cohesión interna, está desgarrando el sistema de relaciones comunales. La comunidad indígena ha quedado por lo demás relegada a las áreas marginales de la estructura latifundista —las regiones de refugio—⁴² y será necesario desatar sus fuerzas internas y estimular la formación de un nuevo sistema de valores para que aquélla no simplemente adquiera un empaque de modernidad, sino para que gane la capacidad de desarrollarse desde dentro. Lo que equivale a decir que de lo que verdaderamente se trata no es de “transformar” la comunidad indígena en cooperativa (lo que resulta una formulación colonialista) sino de reestructurar la comunidad asentándola sobre nuevas bases territoriales y equipándola con mecanismos de complementación como la cooperativa de producción o de servicios. En esta compleja tarea consiste la aplicación de la reforma agraria en el área de las comunidades indígenas, apoyándolas sobre un sistema cooperativo de empresa y desarrollando plenamente los principios contenidos en sus tradiciones de ayuda mutua y servicio comunal (tequio mexicano, mincca o ayni quechua, mingaco araucana, etcétera). El fracaso de las cooperativas de comunidad indígena, organizadas por el Instituto Nacional Indigenista de México o por agencias internacionales de asistencia técnica en Bolivia, se

⁴¹ José Carlos Mariátegui (en *Siete ensayos sobre la realidad*) e Hildebrando Castro Pozo (en *Nuestra comunidad indígena y Del Ayllu al cooperativismo socialista*), han insistido en la posibilidad de apoyar la comunidad indígena en una estructura cooperativa, empezando por la institucionalización de las tradiciones de ayuda mutua y de servicio comunal.

⁴² Gonzalo Aguirre Beltrán, *Las regiones de refugio*, Instituto Nacional Indigenista, México.

explica por su orientación paternalista y su ninguna comprensión en los problemas estructurales de la comunidad.

En el modelo socialista de Chile, una de las formulaciones más audaces es la relacionada con la constitución de la “empresa campesina regional”, ya que implica una nueva concepción de la reforma agraria y de la inmediata superación del esquema de afectaciones fundo por fundo, la “empresa campesina regional” se fundamenta en una aplicación de la reforma agraria por regiones, en la asignación de la tierra a la estructura superior⁴³ y en la inmediata sustitución del esquema tradicional de uso de los recursos físicos y humanos. Dentro de los marcos de esta nueva concepción, el sistema de empresa se proyecta de acuerdo a la necesidad de utilizar intensivamente los recursos físicos de tierra y agua y de asentar la mayor proporción de población campesina. Se superan así los obstáculos originados en la configuración de un asentamiento campesino encapsulado en los límites del antiguo fundo, limitado a operar con un pequeño número de asentamientos, y obligado a utilizar los métodos patronales de concentración de mano de obra asalariada en las épocas de siembra y cosecha.⁴⁴ Las relaciones con las “empresas verticales del Estado y con las políticas estatales de precios agrícolas, créditos, abastecimiento de insumos industriales, etcétera, constituyen el método para hacer de la “empresa campesina regional” la vértebra de un nuevo sistema empresario, capaz de asegurar la activa participación campesina tanto en la planificación regional como en la planificación en la base.⁴⁵

⁴³ “El título que va a otorgarse corresponde a la propiedad familiar de la casa y del huerto y el resto de las tierras de producción, o bien se asignará en propiedad a la cooperativa, lo que va a ser la cosa más normal, o en ciertos casos, que se justifiquen, serán propiedad del Estado.” Reforma a la Reforma Agraria, Entrevista concedida por el Ministro de Agricultura, J. Chonchol, Revista Vea, diciembre 17, 1970, Santiago de Chile.

⁴⁴ Jorge Echenique, “Las expropiaciones y la organización de asentamientos campesinos en el periodo 1965-1970”, *Reforma Agraria Chilena*, Edic. ICIRA, Santiago de Chile, 1970, p. 104.

⁴⁵ “Además de la planificación general —dice J. Chonchol, Exposición en Lima, op. cit., p. 6— que fija los objetivos para el desarrollo agropecuario, hay que ir progresivamente a una planificación regional dentro de los países, que tome en cuenta los recursos naturales de cada región, el estado de desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones campesinas, el grado de capitalización, su aspecto institucional, y que en función de estos hechos defina una estrategia de desarrollo específica para cada una de estas regiones. Pero además, si esta planificación no va complementada de una planificación en la base, que a nivel de las empresas o a nivel de conjunto de empresas de una pequeña región, sea hecha directamente por los campesinos que ahí están comprometidos en el proceso de cambios, con una participación muy clara y muy precisa de ellos y con un compromiso muy concreto, creemos que la planificación nacional y la planificación regional sirven de poco.”

Dentro del marco de los tipos de reforma agraria convencional o marginal no podría decirse que la empresa capitalista granjera o que la "empresa familiar" hayan llegado a construir un nuevo sistema, sino un sector modernizado del sistema tradicional, tal como ha ocurrido en los casos de Chile (modelo populista de los años cincuenta) o de Venezuela (década de la Alianza para el Progreso). El modelo venezolano de unidad de explotación comercial con 200 hectáreas, acceso casi ilimitado a capital, tecnología, cuestión y organización moderna, es tan excepcional como la inversión exigida (tierras y bienes de capital) de 750 000 dólares: semejante modelo se inspira en el esquema de economía granjera de la nación metropolitana,⁴⁶ en el que la productividad se incrementa por medio de la sustitución de trabajo por máquinas o insumos industriales. Si bien el problema campesino no tiene la misma significación ni el mismo peso que en otros países latinoamericanos —los andinos y centroamericanos, por ejemplo— sin embargo, pese a la excepcional dotación venezolana de recursos financieros, originados en el petróleo, no ha logrado modificar su estructura agraria ni aminorar las amenazadoras corrientes generales del desempleo.

Este análisis revela en qué medida el problema de la empresa en una reforma agraria no se resuelve por medio de la simple constitución y multiplicación de cierto tipo de unidades (estatales, cooperativas, comunales, privadas, de cualquier naturaleza) sino por medio de la creación de un sistema, articulado a una estrategia global de desarrollo y capaz de modificar, en términos inmediatos, el esquema general de uso de los recursos físicos y humanos, superando por medio de la planificación regional y en la base, el sistema de alindamiento físico y de ordenamiento institucional correspondiente a los diversos tipos de estructura latifundista. Sólo esta estructura empresarial podrá redefinir los términos de la "economía de mercado" e instrumentar una revolución agrícola (no sólo rápida transferencia

⁴⁶ "Por toda América Latina —dice Solon Barraclough, "Problemas relativos a la ocupación que afectan al desarrollo agrícola latinoamericano", *Boletín mensual de Economía y Estadística Agrícola*, FAO, núms. 7/8, Roma, 1960, p. 2— hay muchas haciendas análogas muy productivas, gracias a la importación en bloque de tecnologías agrícolas modernas que permiten economizar mano de obra con el empleo intensivo de capital y que han tenido origen en los países industrializados. En Puerto Rico, la mano de obra disminuyó de 214 000 a 124 000 personas entre 1950 y 1962, periodo durante el cual la producción agrícola aumentó en un 27%. Estos cambios son muy conocidos en los Estados Unidos, donde el número de obreros agrícolas en el Delta del Mississippi disminuyó desde 1940 hasta 1960 en cerca de un 90%, a la vez que se mantenía constante la producción, pero las consecuencias son muy diferentes para América Latina, donde existen escasas oportunidades de que los trabajadores desplazados encuentren ocupación en las ciudades."

de tecnología moderna, sino capacidad de crear y adaptar tecnología por medio de la investigación científica), transformando radicalmente por medio de la planificación sistemática el esquema general y la intensidad de empleo de los recursos físicos y humanos. El problema tiene que situarse y definirse de nuevo —aun para países como México— más allá de los niveles microeconómicos y de las concepciones liberales y formalistas de la economía de mercado, adoptando una perspectiva global de los cambios estructurales y de la estrategia nacional de desarrollo.

Dentro de esta nueva perspectiva, no sólo tendrán que refinarse y desarrollarse los nuevos sistemas de empresa ya conformados en las reformas agrarias estructurales, sino proyectarse otros nuevos, en el ámbito regional de la América Latina. Será necesario idear —dentro de estas nuevas concepciones del desarrollo— los nuevos tipos de empresas multinacionales latinoamericanas que proyecten, a nivel regional y mundial, el proceso de formación de una nueva estructura agraria pluralista y fundamentada en un sistema de empresas estatales, cooperativas, comunales, autogestionarias y privadas.

Los mecanismos por medio de los cuales el nuevo sistema de empresa podrá responder a los requerimientos de una estrategia de desarrollo, tendrán que relacionarse con las siguientes líneas operacionales:

- i) Los modelos de tecnología;
- ii) Los tipos de gestión económica y de participación del campesinado o de los diversos trabajadores agrícolas en la conducción de las nuevas empresas;
- iii) La nueva estructura laboral, las nuevas relaciones sociales y las nuevas formas de distribución del ingreso agrícola;
- iv) Las formas y dinámica de los procesos de *integración*, al nivel de los complejos agroindustriales, de las regiones o áreas ecológicas, de las relaciones intersectoriales o del sistema nacional de desarrollo;
- v) El sistema de relaciones con las agencias y servicios estatales de regulación, planificación, transferencia de recursos de tecnología y financiamiento o control de los mecanismos de industrialización y comercialización de los productos agropecuarios (políticas de precios, almacenamiento, créditos, abastecimientos de insumos industriales, etcétera), y
- vi) Las nuevas formas de operación dentro del sistema de relaciones internacionales de intercambio, aminorando o neutralizando la presión de las estructuras de dependencia, acelerando

la integración de empresas multinacionales auténticamente latinoamericanas y participando en la modificación y sustitución del esquema liberal de división internacional del trabajo.

El problema esencial de los modelos de tecnología agrícola radica en que son, por lo general, un simple producto de las estructuras de dependencia. Las máquinas, los equipos, los fertilizantes químicos, los diferentes insumos industriales importados de la metrópoli de acuerdo a sus propios patrones tecnológicos, penetran a los sectores reformados bien sea por medio de los servicios asistenciales del Estado o bien por medio de la estructura de comercialización, aumentando la vulnerabilidad de las unidades de explotación emergentes de la reforma agraria. Estas relaciones de dependencia tecnológica se acentúan por la presión de los exportadores metropolitanos de bienes de capital y otros insumos industriales destinados a la agricultura, particularmente en el plano de la mecanización de los procesos agrícolas.

Aun en casos como el de la reforma agraria de Bolivia, la instalación de estaciones de tractores fue el producto de la "ayuda extranjera" y de la dependencia tecnológica, sustituyendo trabajo con máquinas en donde las comunidades agrarias disponían de una mayor cantidad de "tiempo libre" (como efecto de la eliminación de las relaciones serviles en las haciendas de colonato) y en donde los niveles de la tecnología agrícola correspondían aún al arado egipcio o a la "chaquitajilla incaica".

En el modelo chileno de asentamientos campesinos la posibilidad de introducir insumos industriales y tecnologías por medio de los aparatos asistenciales del Estado (Corporación de la Reforma Agraria, INDAF, CORFO, etcétera), no ha servido para llenar las profundas brechas que separan el "sector reformado" del "no reformado" y en cambio, ha abierto nuevas brechas y disparidades entre los campesinos beneficiarios con tierras y los que aún conservan su condición de minifundistas, precaristas, comuneros y peones, acentuando así la situación marginal de éstos y generando la tendencia a acercar los primeros a la estructura de poder existente.⁴⁷

⁴⁷ Armand Mattelart, "Apuntes sobre el concepto de reversibilidad de un proceso de reforma agraria", *Reforma Agraria Chilena*, Edic. ECIRA, Santiago de Chile, 1970, p. 84. "Dueña de la importación de la tecnología, a través de sus relaciones dependientes con los polos externos proveedores —dice Mattelart— la clase dominante asegura la modernización de las estructuras de dependencia. En este sentido, le da mayor funcionalidad a la participación de la economía nacional en el sistema de la división internacional del trabajo. Demás está decir que con este modelo de tecnología, penetran modelos de organización de las relaciones sociales, de cultura, etcétera."

El funcionamiento de un nuevo sistema de empresa agrícola —en los términos anteriormente definidos— no ha podido darse sino en aquellos ciclos de la reforma agraria estructural caracterizados por la acción innovadora y promotora del Estado, por la aceleración de los procesos de integración horizontal y vertical de ejidos, cooperativas de producción, empresas campesinas autogestionarias, etcétera, y por el control creciente de estas estructuras de base sobre instalaciones de industrialización y comercialización de productos agropecuarios. Esto fue lo que ocurrió en México durante la segunda reforma agraria en la que la estructura ejidal-cooperativa, no sólo pudo operar a nivel de complejos agroindustriales, en el plano regional de las instituciones de segundo grado (Uniones Locales y Regionales de Cooperativas) especializadas en el manejo de sistemas de riego, en la elaboración industrial y la comercialización de los productos originados en las cooperativas de base (algodón, caña de azúcar, frutas, etcétera), así como en la captación y distribución regional de recursos asistenciales del Estado. Desmantelada y hostilizada la estructura ejidal-cooperativa, se obturaron sus vías propias de acceso al sistema nacional de mercado y aun ejidos localizados en áreas de riego —como en Izúcar de Matamoros o en Los Mochis— fueron transformándose en unidades dependientes de una estructura privada de industrialización, comercialización y financiamiento.

En los modelos peruano y chileno de reforma agraria estructural la *integración regional* es el factor que determina las nuevas condiciones de funcionamiento de los complejos agroindustriales, en los valles regados de la costa, o de las cooperativas de producción, en los valles interandinos, así como de las *empresas campesinas regionales*, condicionando la formación y operación del nuevo sistema de empresa.

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE OBSTÁCULOS LEGALES A LA EFICAZ EJECUCIÓN DE REFORMAS AGRARIAS EN LA AMÉRICA LATINA

RODRIGO SANTA CRUZ, Experto en Legislación Agraria del Proyecto Regional FAO/PNUD sobre Reforma Agraria y Colonización, FAO, Santiago, Chile.*

Introducción

La reforma agraria es reconocida como un proceso de transformación socioeconómica que afecta las relaciones entre personas y grupos de personas en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de los beneficios y ventajas que aporta.¹ Este tipo de relaciones están por lo general institucionalizadas en normas legales o en costumbres. Por lo tanto, la transformación socioeconómica necesariamente habrá de afectar las normas legales y crear un nuevo orden jurídico que represente las nuevas relaciones de orden social y económico que cada país se haya fijado como objetivo. En este orden de cosas el sistema jurídico vigente constituirá, en mayor o menor grado, según la intensidad del cambio buscado, un obstáculo a la transformación socioeconómica.

Por otra parte, la reforma agraria es parte de la estrategia general del desarrollo y un proceso complejo y que se aplica por etapas y, como tal, los diferentes tipos de acciones necesarias para llevarla a cabo pueden ser obstaculizados de diferente forma y con distinta intensidad por el sistema jurídico vigente. Conocida es la experiencia de varios países de la América Latina que, al tomar la decisión política de iniciar un proceso de reforma agraria, se han encontrado incluso con problemas de orden constitucional para realizar expropiaciones de predios en forma rápida y en condiciones compatibles con sus disponibilidades financieras.

En este documento no entraremos a analizar la problemática jurídica relacionada con los obstáculos de orden constitucional a las reformas agrarias, que inciden por lo general en la posibilidad de

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de la FAO.

¹ Ver Informe de la XI Conferencia Regional de FAO para América Latina, Caracas (Venezuela), octubre de 1970.

tomar posesión material de los predios en forma rápida y en la posibilidad de que la indemnización por la expropiación sea pagada a plazo. Esta problemática es conocida y muchos países de la región han debido modificar sus textos constitucionales sobre esta materia. Baste con señalar que el diagnóstico que sirve de base para tomar la decisión política de realizar una reforma agraria, así como la decisión misma sobre las características que habrá de tener esa reforma, no sólo dependen de factores de orden político, económico, social y técnico sino también de orden jurídico. Ello hace indispensable que los especialistas en Derecho participen en grupos interdisciplinarios encargados del diagnóstico e identificación de los problemas, así como en la elaboración y formulación de las soluciones necesarias.

Una vez tomada la decisión política de iniciar un proceso de reforma agraria, vencidos los obstáculos de orden constitucional y ya en la etapa de ejecución del programa, son innumerables los obstáculos legales que se interponen a su realización. La problemática que se suscita es en parte conocida, pero en la primera parte de este trabajo pasaremos revista a algunos de estos aspectos en relación tanto a la afectación como a la asignación de tierras.

Por último, tal como ya se adelantó, al realizar una reforma agraria debe tenerse en vista cuáles habrán de ser las nuevas relaciones socioeconómicas imperantes en la agricultura, lo que implica una etapa de consolidación del sector reformado y su integración y coordinación con el no reformado y el resto de la economía. En algunos de los países de la región se está sintiendo ya la necesidad de abordar este tipo de problemas y ello requerirá la adecuación de las normas jurídicas vigentes. Nos referiremos también en este documento a algunas cuestiones que nos parecen importantes al respecto.

Por último, la reforma agraria es un proceso socioeconómico con dimensión en el espacio y en el tiempo, que si bien tiene por objeto producir un cambio profundo los resultados estarán inevitablemente influidos y condicionados por la realidad que se pretende afectar, por las realidades nuevas que se van creando y muchas veces consolidando más rápido de lo previsto, y por el ritmo de ejecución del programa.

La legislación de reforma agraria debe tener en cuenta estos aspectos por cuanto ellos condicionan la forma de ejecución de los programas de reforma agraria. Por lo tanto, en el presente trabajo procuraremos mantener en vista cómo la legislación de reforma agraria puede entorpecer o, al contrario, ser un instrumento eficaz para la consecución de las finalidades últimas del proceso de reforma.

I. Obstáculos jurídicos a la ejecución de la reforma agraria

Lo medular de una reforma agraria es el cambio en la estructura de distribución de la propiedad de la tierra y en las relaciones de tenencia, lo que se logra fundamentalmente mediante la adquisición de tierras por el Estado y su posterior transferencia a campesinos considerados bien sea individualmente o en asociación.

A. Adquisición de tierras por el Estado

La problemática relativa a esta materia es en parte suficientemente conocida. Éste es el caso, por ejemplo, de la expropiación de tierras abandonadas y mal explotadas; del monto y forma de pago de la indemnización por la expropiación; y por los requerimientos de un procedimiento de expropiación con agilidad suficiente para evitar o disminuir los problemas sociales y económicos que se derivan de situaciones prolongadas de incertidumbre en las relaciones agrarias cuando el procedimiento de expropiación no es expedito.

En esta oportunidad quisiera abordar algunos aspectos del problema de la afectación que, a mi juicio, inciden en forma importante en la ejecución y desarrollo posterior de la reforma.

La aceleración de los procesos de reforma agraria en algunos países de América Latina, con la finalidad de beneficiar a sectores cada vez más vastos del campesinado, está favoreciendo el establecimiento en ellos de formas asociativas de propiedad y de explotación agropecuaria y la creación de nuevas unidades empresariales con diferentes tipos de participación.²

Las posibilidades del establecimiento de formas asociativas de propiedad y producción, así como de unidades empresariales con diferentes tipos de participación (que implica empresas multifamiliares) están íntimamente ligadas con los criterios y modalidades de afectabilidad permitidos en la legislación de reforma agraria.

La generalidad de las leyes de reforma agraria son mucho más rígidas y reglamentarias en materia de expropiación que en materia de asignación de tierras, y muchas veces contemplan la posibilidad, por ejemplo, de asignación de tierras a cooperativas; asentamientos o sociedades agrícolas de reforma agraria (Chile); asentamientos (Pana-

² Ver Informe del Comité Técnico de Reforma Agraria de la XI Conferencia Regional de FAO para América Latina, Caracas (Venezuela), octubre de 1970, Párrafo 12.

má); o sociedades agrícolas de interés social (Perú). No obstante lo anterior, la generalidad de las leyes de reforma agraria contemplan también la asignación individual a campesinos.

El tipo de estructura de distribución de la propiedad y las formas de tenencia y producción que pueden desarrollarse, dependerá en gran medida, de la cantidad y calidad de recursos disponibles en cada caso determinado.

Tratándose de la reforma agraria la distribución geográfica de las expropiaciones es muy importante. Si las expropiaciones incluyen toda la tierra de los predios de un área extensa, la gama de posibilidades para crear distintas clases de unidades productivas será más amplia. Es posible formar, por ejemplo, una gran cooperativa o varias de tamaño mediano o relativamente pequeño.

Si las expropiaciones no comprenden toda la tierra de un área, porque no todos los predios son expropiables o los dueños tienen derecho a reservarse una parte de su predio, coexistirán en esa área geográfica formas diferentes de propiedad y tenencia de la tierra. Si en la región no hay un predominio de tierras expropiadas, las disponibles para los campesinos no serán siempre contiguas, lo que no permite formar unidades productivas extensas, como ser una gran cooperativa o imprimirles una gran descentralización con una fuerte autonomía a cada una de las unidades productivas.

A su vez, cualquiera que sea el tipo de tenencia de la tierra que surja de la reforma agraria tiene que tener una base de sustentación física suficiente. Ningún tipo de tenencia sobrevive y prospera en forma aislada, salvo que sea una unidad de producción extremadamente grande como para permitir su autosuficiencia.

Al realizar una reforma agraria no puede ignorarse que, en las relaciones del sector reformado de la agricultura con el no reformado, el poder económico relativo de los grupos es primordial. La pequeña propiedad debe apoyarse en otras pequeñas propiedades para no ser presa del latifundio, de los medianos propietarios o de los comerciantes. Incluso las cooperativas de producción deben actuar conjuntamente con otras y apoyarse mutuamente para no ser presa de los grandes consorcios comerciales.

En cuanto a la afectabilidad, y en relación a estas consideraciones previas, es importante señalar que las Constituciones han dejado plena latitud al legislador para establecer qué será expropiable para los fines de la reforma agraria. La ley puede, por tanto, señalar qué comprenderá la expropiación, cómo será, los bienes inmuebles, los bienes muebles, la empresa agrícola, el activo y el pasivo, etcétera, así como qué tipos de explotaciones serán afectadas.

Respecto al primer punto, esto es qué comprende la expropiación, hay que tener en consideración que, salvo tierras abandonadas o inexploradas, la reforma agraria afecta a empresas agrícolas que con diferentes grados de eficiencia están explotando predios rústicos. Por lo tanto, la posibilidad de establecer nuevas formas asociativas de producción será acrecentada si elementos de la empresa afectada pueden ser mantenidos. El ejemplo más significativo es el de la legislación peruana que en ciertos casos permite afectar íntegramente el activo y el pasivo de una empresa agrícola los cuales son adquiridos por las sociedades agrícolas de interés social. En este caso la empresa subsiste con todos sus elementos: tierra, bienes de capital (muebles o inmuebles), dinero de caja, derechos y obligaciones contractuales, pero cambiando de dueños y de naturaleza.

Ejemplos de lo contrario abundan. Lo más usual en la legislación de la América Latina es permitir la expropiación de sólo la tierra y la infraestructura de las empresas afectadas y por lo general sólo parte del predio, conservando el dueño una superficie más o menos importante. En estos casos la posibilidad de establecer formas asociativas de producción es inferior que en el caso anterior. Por de pronto, el tamaño de la parte expropiada de un predio puede no ser suficiente para formar una cooperativa con un número adecuado de miembros o, especialmente en explotaciones pecuarias, la falta de capital de explotación en forma de masa ganadera generará la tendencia, por parte de los campesinos, a cambiar el giro de la explotación, cuando es posible, a productos que han venido cultivando tradicionalmente en forma individual en tipos de tenencia también tradicional.

La expropiación parcial de sólo la tierra y la infraestructura, esto es, conservando el antiguo dueño parte del predio, no constituirá por lo general un obstáculo a formas de asignación individual para lo cual no se requiere de grandes extensiones de tierras, sino solamente de superficies susceptibles de dividirse en "unidades económicas" o "unidades familiares", como se denominan en varias leyes de reforma agraria. Tampoco será un obstáculo para la promoción de explotaciones dedicadas a cultivos no caracterizados por grandes beneficios de explotación en gran escala.

Los obstáculos que para formas asociativas de producción tiene la expropiación parcial, hasta cierto punto pueden ser sobrepasados si las porciones expropiadas de dos o más predios (que por sí mismas no sean suficientemente extensas para esta forma de tenencia) pueden formar una misma empresa. Esta fusión de predios está condicionada al grado de contigüidad de los predios afectados, así como al grado de simultaneidad de la afectación de los mismos.

Estos elementos de espacio y tiempo pueden depender en gran medida de las normas sobre afectabilidad de la legislación de reforma agraria y también de la política de expropiación y de la eficiencia administrativa para aplicar la ley y ejecutar las políticas.

En todo caso estas consideraciones ponen de relieve lo importante que puede ser la planificación en una reforma agraria y cómo la legislación debe no sólo dejar de ser un obstáculo para la consecución de los fines propuestos, sino que constituir un instrumento que regule el proceso hacia el cumplimiento de esos fines.

La legislación de reforma agraria puede contener normas que tengan por objeto aumentar las posibilidades de que los predios expropiados, sean contiguos o cercanos, e incluso puede contener normas que sean un obstáculo a esa posibilidad.

Una forma de asegurar la referida posibilidad es establecer que la reforma agraria debe afectar íntegramente zonas o áreas.

En Perú se establece que la reforma agraria se realizará por zonas delimitadas, pero por regla general los predios en ella incluidos son expropiados en la superficie que excede al mínimo inafectable. En todo caso una norma de esta naturaleza acrecenta sobremanera la posibilidad de que haya contigüidad o, al menos, proximidad entre los predios expropiados.

En Chile se puede establecer una zona de reforma agraria determinada por decreto en áreas beneficiados por obras de riego, construidas por el Estado, pero también por regla general los dueños conservan una reserva.

En Colombia se establecen los distritos de riego en que se incluirán las tierras beneficiadas por obras de riego del Estado, pero en este caso los afectados tienen derecho a que se les venda terrenos regados.

El expropiar por zonas o áreas delimitadas, como en los casos citados de Perú y Chile, implica establecer procedimientos de expropiación extremadamente ágiles para la toma de posesión en un corto periodo de tiempo de todos los predios expropiados en el área, con el objeto de evitar los trastornos de orden económico y social que derivarían de una prolongada incertidumbre en las relaciones de tenencia de toda una zona.

La ley de Perú es bastante ágil al respecto, pero la de Chile establece un procedimiento en extremo dilatado que viene a terminar cuando las obras de riego están terminadas. Ésta es una de las razones por las cuales el área de riego no ha sido utilizada aún en Chile.

Hemos visto cómo, aun en aquellos casos en que las leyes establecen zonas de reforma agraria, por regla general no se expropian

todos los predios en ella incluidos o éstos se expropián sólo parcialmente.

Lo anterior se deriva entre otras razones del hecho de que la teoría de la función social de la propiedad, en la cual se basan por lo general las reformas agrarias de los países de la región, ha sido interpretada la mayoría de las veces de tal modo que, aun en zonas de reforma agraria, no correspondería afectar predios que aisladamente son explotados en conformidad al interés social, o a lo más afectarlos sólo parcialmente, cuando por su extensión son un obstáculo a la mayor difusión de la propiedad.

El hecho que los predios sean catalogados en función del grado en que cumplen con el interés social lleva a que sus dueños tengan diferente tratamiento, que se puede manifestar de varias maneras.

Una de ellas es establecer un orden de prioridad en las expropiaciones. Tal es el caso de la ley colombiana, que indica un orden de prelación para la adquisición de tierras de propiedad privada: primero, las incultas; segundo, las inadecuadamente explotadas; tercero, las explotadas por arrendatarios o aparceros, y cuarto, las adecuadamente explotadas, en casos de excepción. En este caso la posibilidad de planificar la concentración de las expropiaciones se hace en extremo difícil, constituyendo un obstáculo a la formación de empresas cooperativas.

Otra forma de trato diferenciado es permitir una reserva para el propietario en casos de tierras adecuadamente explotadas, como sucede por regla general en las leyes de Chile y Perú.

La expropiación parcial exige, primero, determinar cuál será la superficie que el propietario conservará en su dominio y, en segundo término, su ubicación.

Respecto a la superficie excluida de la expropiación, y en caso de que se establezca en la ley como causa de afectabilidad el exceso de superficie, la reserva no debiera ser superior a la superficie límite inafectable.

En cuanto a la ubicación de la reserva surgen una serie de problemas que la ley debe prever, ya que tienen directa relación con la posibilidad de establecer empresas cooperativas y la viabilidad económica de ellas o de cualquier tipo de explotación. Esto es crucial en procesos de reforma agraria, ya que su éxito o fracaso en gran parte dependen de la calidad de las tierras expropiadas para los campesinos.

Tanto la parte expropiada como la reserva deben ser unidades económicamente viables; el procedimiento de ubicación no debe entorpecer o dilatar el procedimiento de toma de posesión de la

parte del predio que en definitiva será expropiada y debe contemplarse que la ubicación de la reserva no entorpezca la posibilidad de que las partes expropiadas de dos o más predios en definitiva sean contiguas.

También el procedimiento de expropiación está relacionado con las formas futuras de tenencia que han de surgir de la reforma agraria. Hemos visto que las posibilidades de crear formas asociativas de producción están vinculadas a que el mayor número de elementos posible de la empresa afectada puedan ser aprovechados por la empresa campesina. Esto no sólo depende de qué es objeto de expropiación en la ley, sino también depende de qué y en qué estado pasará a formar parte del patrimonio de la empresa campesina.

Si el procedimiento de expropiación no es lo suficientemente ágil para poder planificar con relativa certeza la fecha en que el Estado entrará en posesión del predio o parte del predio expropiado, los dueños de los predios afectados pueden eludir total o parcialmente el objeto de la expropiación mediante la transferencia real o ficticia de la totalidad o parte de su predio, o celebrar otro tipo de actos o contratos con fines similares. Las leyes deben contemplar normas sobre esta materia. A modo de ejemplo se puede señalar que la ley de reforma agraria de Chile establece que una vez en estudio la expropiación de un predio, y cumpliendo ciertos requisitos de publicidad, el propietario no puede celebrar ciertos contratos o dañar bienes del predio. La ley del Perú establece que tratándose de "negociaciones" una vez declarada la zona de reforma agraria, el Estado puede intervenir el predio, pasando el interventor a asumir las funciones de los órganos de dirección y administración de la empresa.

La incertidumbre de la administración respecto a la fecha en que el Estado entrará en posesión de los predios expropiados, debido a procedimientos de expropiación poco ágiles, puede afectar seriamente la posibilidad de establecer formas asociativas de tenencia, porque la posibilidad de formar empresas campesinas con uno o más predios expropiados requiere, en el hecho y por parte de los campesinos de esos predios, la aceptación de reunirse en una misma asociación. Si no hay una relativa simultaneidad en el momento en que el Estado entra en posesión de los predios se puede desarrollar entre los campesinos de cada uno de ellos un sentido excluyente de comunidad contrario a formar una asociación con los campesinos del otro predio. Esta experiencia ha sucedido en Chile.

Para el establecimiento de formas de tenencia derivadas de la asignación individual este defecto en los procedimientos de expropiación no tiene la misma relevancia.

El no tomar en consideración este tipo de problemas relativos a la afectabilidad en la legislación puede constituir un serio obstáculo para la ejecución de la reforma agraria.

B. *Asignación de tierras*

Sabido es que hay gran variedad de alternativas de formas de tenencia a que puede dar lugar la reforma. Las ventajas comparativas de unas y otras en el orden técnico, económico, social y político exceden el objetivo de este trabajo, y ellas deben ser ponderadas por las autoridades políticas de los países, que son las que en definitiva decidirán sobre la materia.

Estas decisiones deben quedar plasmadas en la legislación de reforma agraria. La experiencia muestra que la tendencia actual es dejar cierto grado de flexibilidad en las leyes para permitir más de una forma de tenencia.

Al igual que en el caso de la afectación de tierras, hay ciertas cuestiones relacionadas con la asignación de ellas que dependiendo de la forma como son resueltas en la legislación facilitan la implantación de un cierto tipo de tenencia y son un obstáculo para otros.

En esta ocasión no me referiré a todas las materias relativas a la asignación de tierras, sino más bien a algunas que, a mi parecer, en forma más clara son relevantes como un coadyuvante o un obstáculo para cierto tipo de asignación, como es el caso del sistema de selección de asignatarios; o que pueden provocar que se distorsionen los objetivos de la reforma, como es el caso de la superficie de las unidades asignadas en relación a los beneficiarios reales y potenciales del proceso; o que pueden comprometer su éxito, como sería el caso de las formas de establecer el precio y modalidades de pago de las asignaciones.

a) *La selección de beneficiarios de la reforma agraria*

No cabe duda que uno de los rasgos que caracterizan a una determinada reforma agraria es a qué grupos sociales se dirigen sus beneficios. Siendo la legislación no sólo una herramienta de cambio, sino también el marco que regula el proceso de reforma hacia una dirección determinada, es desde todo punto de vista deseable que en la legislación se especifique con precisión el grupo o grupos a quienes se persigue beneficiar con la reforma. Así, hay legislaciones que en

forma expresa señalan que los beneficiarios serán campesinos, indígenas, minifundistas, feudatarios, etcétera.

En este sentido la generalidad de las leyes de reforma agraria de la región establece requisitos para ser asignatario de tierras y, la mayor parte de ellas un sistema de preferencias.

Los requisitos más usuales son los de nacionalidad, edad mínima o ser jefe de familia, no ser dueño de una superficie de tierras que le permita obtener un ingreso suficiente y aptitud física para el trabajo agrícola.

Las causales de preferencia más usuales son el estar ocupando o trabajando las tierras que van a ser objeto de asignación, ya sea como asalariado, colono, mediero, arrendatario, etcétera; y dentro de esta categoría se otorga generalmente una preferencia a aquellos que han estado mayor tiempo en alguna de estas condiciones; el tener familia más numerosa a su cargo; el poseer tierras agrícolas en cantidad insuficiente constituye a veces una preferencia para ser asignatario de las tierras colindantes; a los desplazados con motivo de la ejecución de la reforma se les da una preferencia en otros predios; y tener conocimientos especiales sobre agricultura o veterinaria.

El sistema de requisitos y preferencias para ser beneficiario de la reforma agraria debe estar acorde con el ritmo que se desea imprimir al proceso y con el tipo de tenencia que el país estime debe ser el objetivo de la reforma.

Un conjunto de requisitos y preferencias extremadamente selectivo constituirá un obstáculo legal a la marcha acelerada de la reforma y; por el contrario, uno que dé fácil y seguro acceso a un determinado grupo de campesinos es un requisito legal indispensable para una reforma que se desee llevar a cabo en una forma masiva y rápida.

Por otra parte, un sistema muy selectivo que ponga énfasis en ciertos factores tales como el grado de experiencia empresarial y conocimientos de orden técnico de los asignatarios puede propender al éxito de una reforma agraria que persiga la formación de unidades de propiedad y explotación con acento en el éxito económico individual del agricultor beneficiado, pero puede constituir un serio obstáculo legal a una reforma que tenga por objeto beneficiar a un crecido número de campesinos y la formación de empresas campesinas de tipo cooperativo.

En cuanto al éxito o el fracaso de reformas asociativas de propiedad y explotación muchas veces depende del grado de homogeneidad de los miembros del grupo. En estos casos los beneficiarios de la reforma agraria no sólo tienen una comunidad de trabajo y de producción, sino que en el hecho ellos y sus familiares deberán con-

vivir en armonía, lo que implica compartir una serie de valores. Las posibilidades de que esto ocurra serán mayores si los componentes del grupo provienen de una misma localidad y tienen en común características que cuando son diferentes suelen ser un impedimento a la unión y armonía social, como son, entre otras, la raza, el origen social, y los niveles de educación e ingreso económico. Esto podrá lograrse en gran medida si, a raíz de la reforma agraria, no se dispersan los grupos sociales preexistentes en las tierras objeto de la asignación, sino que se aprovechen para establecer con ellos estructuras cooperativas. El sistema de selección de asignatarios debe tener en consideración estas cuestiones de orden social para no ser un obstáculo en la consecución de los fines perseguidos por la reforma agraria.

b) *Superficie de las unidades objeto de asignación y número de beneficiarios de la reforma agraria*

Al tratar el tema de la adquisición de tierras y referirnos a la importancia del padrón de expropiaciones, originado en las normas legales correspondientes y del cual resulta la cantidad y contigüidad de las tierras asignadas, vimos cuán relevante es esto para la posibilidad de establecer formas asociativas de propiedad y explotación.

Pasaremos a analizar a continuación la importancia de la superficie objeto de la asignación en relación al número de beneficiarios. La reforma agraria tiene entre sus objetivos el beneficiar al mayor número posible de campesinos dada la tierra disponible. Este problema, íntimamente relacionado con el problema del desempleo campesino, se manifiesta cualquiera que sea el sistema de tenencia que se pretenda establecer.

En el caso de formas de propiedad y explotación individual, éste es un problema más íntimamente relacionado con la superficie de la "unidad económica" o "unidad agrícola familiar" y en el caso de formas asociativas está más ligado al número de miembros de la empresa campesina, llámese ésta "cooperativa", "sociedad agrícola", etcétera.

La regla general en la legislación latinoamericana de reforma agraria es la formación de unidades de propiedad o explotación individual.

En algunas leyes de reforma agraria la superficie de estas unidades está fijada en un número de hectáreas máximo o mínimo, y en otras la superficie es determinada en cada caso por el Estado atendiendo a ciertos criterios de orden técnico y económico.

En el primer caso es posible que los límites de superficie fijados por la ley eventualmente puedan constituir un obstáculo legal al desarrollo socioeconómico de los beneficiarios de la reforma agraria o un obstáculo a la adopción de nuevas técnicas. En el segundo caso esto es menos probable, aunque una aplicación errónea de la ley pueda también tener efectos dañinos.

Por ejemplo, la ley de Chile establece que la unidad agrícola familiar tendrá una superficie que permita a la familia campesina tener un cierto ingreso de orden económico y poder ser trabajada por el grupo familiar sin necesidad de mano de obra extraña, salvo en casos excepcionales.

El objeto de estas pautas legales en la fijación de la superficie de la unidad productiva es a la vez lograr un adecuado nivel de vida para los campesinos, permitir la capitalización y terminar con el régimen de asalariados en el campo, evitando que se suscite entre los asignatarios y otros campesinos el mismo tipo de relación tradicional que existe entre empleadores y obreros. El establecimiento, en la práctica, de unidades con una superficie superior a la que puedan laborar los miembros del grupo familiar beneficiado por la reforma (atendido el nivel tecnológico imperante) puede coadyuvar al cumplimiento de los primeros dos objetivos, pero en el hecho puede producir la contratación de mano de obra extraña. La dificultad de conjugar simultáneamente estos legítimos objetivos de la reforma agraria debería ser considerada en las legislaciones mediante normas realistas que tengan por objetivo compatibilizarlos de modo que no se desvirtúen los objetivos de la reforma. Como tales se pueden señalar, por una parte, aquellas normas que aumentan el ingreso disponible de los campesinos para consumo e inversión mediante la disminución de las deudas originadas por el pago de la asignación y, por la otra, mecanismos de protección y participación para los asalariados que laboren, aunque sea temporalmente, en las tierras asignadas.

En el caso de formas asociativas de producción este problema también se presenta, pero ligado esta vez no a la superficie de la unidad productiva sino al número de miembros que tendrá la empresa campesina habida consideración de la capacidad productiva del predio y su capacidad de absorción de mano de obra. En este caso el elemento variable es el número de campesinos miembros de la empresa y no la superficie de tierras de la misma, como en el caso de formas individuales de propiedad.

En la legislación de reforma agraria esta materia debe abordarse al reglamentar la forma de ingreso y salida de los miembros de la empresa campesina. En las leyes es difícil establecer normas adecuadas

sobre la materia, por cuanto si el ingreso y salida de los miembros es poco rígido ello atenta contra la seguridad en la tenencia de los campesinos que ya son miembros de la empresa; y, si las normas son muy rígidas, puede provocarse el mismo problema que ya analizamos en el caso de las formas individuales de tenencia. Esto es, ante la necesidad de incorporar más mano de obra al proceso productivo la empresa campesina podría tender a contraer asalariados en vez de a incorporar nuevos miembros.

En caso que no se logre reglamentar adecuadamente este problema en las legislaciones, los objetivos buscados con la reforma y específicamente con las formas asociativas de producción, pueden desvirtuarse.

c) *Precio y forma de pago de la asignación*

Esta materia está por lo general reglamentada en las leyes de reforma agraria y su tratamiento debe, obviamente, corresponder a las finalidades de la reforma, una de las cuales, como ya se adelantó, es que los campesinos obtengan un ingreso que les permita simultáneamente tener un nivel de vida aceptable, una elevada tasa de ahorro e inversión y pagar el precio de la asignación. A su vez esta materia está ligada al costo de la reforma, el que por lo general es bastante alto.

Pero en la ley, a la vez que tomar en consideración el costo de la reforma y los objetivos buscados, se debe tomar en cuenta la situación previa de los beneficiarios de la reforma agraria. Prácticamente corresponderá al Estado absorber parte del costo de la reforma, ya que, salvo por excepción, los campesinos al recibir la asignación no cuentan con otros medios que su trabajo y deben comenzar su nueva vida con un elevado endeudamiento, principalmente frente al Estado.

Si en la ley no se establece una forma de determinar el precio de la asignación y su forma de pago, que realmente refleje la capacidad de pago de los campesinos, esto puede transformarse en un obstáculo para el desarrollo del proceso de reforma agraria y comprometer su éxito.

Tal, por ejemplo, en el caso de Chile, la Ley de reforma agraria de 1967 estableció que el precio de la asignación se pagaría en un plazo de hasta treinta cuotas anuales "iguales". Al comenzar a asignarse la tierra a los campesinos se constató que éstos, durante los primeros años como asignatarios, tenían además de la deuda por la tierra, otras por créditos de mediano plazo. Por otro lado, la capa-

cidad de pago de los campesinos aumentaría con el correr del tiempo, siendo muy baja en el primer periodo. Esto provocó el tener que fijar cuotas anuales “iguales” compatibles con la capacidad de pago de los campesinos durante los primeros años, pero que resultaban innecesariamente exiguas a partir de alrededor del sexto año.

Para obviar este obstáculo en 1970 hubo que llegar a modificar la ley de reforma agraria.

II. *Problemas de orden jurídico en la consolidación de las reformas agrarias*

Junto con las etapas de expropiación y asignación de las tierras, y en caso de reformas masivas y rápidas, deben establecerse las normas de orden permanente que regirán las relaciones agrarias. Éstas dicen relación con las más variadas materias y será necesario adecuar las normas de orden general a la nueva realidad agraria surgida de la reforma. Esta tarea será aún más difícil en aquellos casos en que previa a la reforma no existía todavía una legislación adaptada a las necesidades de la agricultura.

La reforma agraria, al incorporar a un grueso número de campesinos a la vida política, económica y social de un país, creará necesariamente una presión adicional sobre un sistema institucional con capacidad restringida para atender las necesidades de un número inferior de ciudadanos “activos”. Esto se manifestará en el campo de la administración pública, del sistema crediticio, de la comercialización, en el educacional, etcétera, todos los cuales deberán adaptarse a los nuevos requerimientos surgidos de la reforma.

A modo de ejemplo esbozaremos a continuación la incidencia de la reforma agraria en el sistema judicial agrario, el régimen de sucesión por causa de muerte de los asignatarios y la legislación sobre formas de asociación.

De especial importancia es el desafío que tendrá que afrontar el sistema judicial agrario a raíz de una reforma. Una reforma agraria de vastos alcances difícilmente dejará de estar acompañada de un relativamente extenso grado de descentralización y de una correspondiente participación del campesinado en el proceso. Esto implica, en el hecho, que previsiblemente surgirán diferencias entre los campesinos, entre éstos y sus organizaciones, de éstas entre sí y de todas ellas con terceros o con el Estado. Debe, por lo tanto, crearse un sistema judicial apto para resolver el cúmulo creciente de litigios para proteger los derechos de las partes.

A este respecto es interesante la creación del "Fuero Agrario" en la legislación peruana, de reciente creación.

Tratándose de la sucesión por causa de muerte la problemática jurídica es relativamente conocida en el caso de pequeñas propiedades, sean éstas preexistentes a la reforma agraria o producto de ella y son varias las legislaciones que establecen normas tendientes a evitar la división excesiva de las propiedades a raíz de la herencia. El establecimiento de formas asociativas de propiedad hace aún más compleja la problemática jurídica sobre la materia.

A simple vista pareciera que el problema es inferior por cuanto la relación del hombre con la tierra, en estos casos, es jurídicamente un vínculo más tenue que en el caso de la propiedad individual. Pero, si a ésto se agrega que las comunidades campesinas son por lo general bastante estables y que el vínculo afectivo del hombre con la tierra seguirá siendo en el hecho muy fuerte, se corre el serio peligro de que la legislación esté desvinculada con la realidad. Si esto ocurriera la ley podría, en el hecho, dejar de regular la situación creada por la muerte de un beneficiario de la reforma agraria y el problema tendería a tener una solución extrajurídica, o sea una solución de hecho no prevista por quienes tienen la responsabilidad de conducir el proceso.

También a raíz de la reforma agraria, y frecuentemente previo a ella, surgen en el ámbito rural una variada gama de formas de asociación que pasan a tener un papel relevante en la agricultura.

El cúmulo de sindicatos, cooperativas, asociaciones, federaciones y confederaciones de campesinos son una realidad política, social y económica que frecuentemente sólo tiene una existencia de hecho debido a que la legislación vigente no permite regularizar su situación en forma expedita, o también se adaptan a formas de asociación previstas por el legislador para otra realidad socioeconómica. En estos casos la legislación debe ser modificada para permitir que estas asociaciones se desarrollen de forma que constituyan un elemento cada vez más útil en el desarrollo del campesinado.

Los ejemplos anteriores demuestran cuán importante es que se realice un gran esfuerzo para que la legislación interprete la realidad social de cada país y no sea un obstáculo al desarrollo.

Antes que nada es de toda urgencia dictar cuerpos legales especializados que sean un eficaz instrumento de regulación de la vida socioeconómica rural y obviar de este modo la aplicación de textos generales que no sólo no están adaptados a la realidad rural, sino también las más veces fueron dictados para una realidad vigente en el pasado.

III. Conclusión

La reforma agraria es un proceso que persigue el cumplimiento de ciertos fines políticos, económicos y sociales. La legislación es un instrumento para lograr esos fines y debe, por lo tanto, ser funcional. Esto determina el tener que dictar normas especiales adecuadas a los objetivos de la reforma.

La legislación de reforma agraria puede no ser adecuada en el sentido antes anotado y constituir un obstáculo para la ejecución misma de la reforma, o que ésta se desvirtúe en sus fines. Tuvimos la oportunidad de analizar algunos ejemplos de esto en relación con la expropiación y la asignación de tierras y también tratándose de la consolidación de una estructura agraria.

De primordial importancia para que no surjan este tipo de problemas a raíz de la legislación es que ésta tome en consideración la realidad social y económica que está destinada a transformar, así como los otros medios o instrumentos para la aplicación de la reforma agraria como son los recursos financieros y administrativos que tienen también gran importancia como condicionantes en la ejecución del proceso.

Por lo tanto, hay una tarea de carácter interdisciplinario en que al jurista, sociólogo, economista, antropólogo, etcétera, le corresponderá actuar de consuno en el diagnóstico de los problemas agrarios, la elaboración de los programas y normas tendientes a solucionarlos y en la ejecución misma de ellos. De este modo la legislación dejará de ser un obstáculo a la reforma agraria y pasará a ser un instrumento eficaz para su realización.

ESQUEMA DE ALGUNOS ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REFORMA AGRARIA

CÉSAR FUENTES, Oficial de Tenencia de la Tierra del Grupo Asesor de la FAO para la Integración Centroamericana (GAFICA), Guatemala.*

I. Introducción

La formulación del presente documento sobre algunos aspectos administrativos de la reforma agraria obedece al propósito de colaborar con los participantes en el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria organizado por FAO/PNUD y el Gobierno de Perú y pretende servir de simple referencia en torno a algunos puntos a tratarse en el seminario.

La problemática de la administración pública, específicamente del sector agrario y por ende de la reforma agraria, podría abordarse desde diversas perspectivas y ser objeto de muchos documentos. En esta oportunidad se ha preferido tocar esquemática y arbitrariamente sólo aquellos aspectos que a nuestro juicio, son importantes en el proceso de la reforma agraria.

Los comentarios y opiniones que contienen se refieren en todos los casos a experiencias y sucesos de la reforma agraria en América Latina. El esquema se circunscribe básicamente a las fases de transferencia de derechos de la propiedad y solamente se mencionarán las perspectivas a la consolidación y desarrollo y acciones complementarias en la implementación administrativa.

II. La reforma agraria

El tratar aspectos administrativos de la reforma agraria exige previamente la explicitación de lo que entendemos por reforma agraria, los objetivos que supone y, consecuentemente, políticas a implementar.

Cualquiera que sea la perspectiva en que se sitúe una definición más de la reforma agraria inevitablemente nos llevaría a una discu-

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente aquellas de la FAO.

sión, más o menos explícita, de carácter ideológico que no es pertinente en esta oportunidad. Dado el enfoque del seminario y el importante hecho de que los países latinoamericanos, miembros de las Naciones Unidas y de la FAO, tienen una posición común al respecto, expresada en el informe del Comité Técnico de la Reforma Agraria aprobado por la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina realizada en Caracas, Venezuela, en octubre de 1970.

Para fines de nuestra discusión, asumiremos como referencia básica el marco conceptual de la reforma agraria, objeto de acuerdo en la mencionada Conferencia Regional y que entre sus conclusiones y recomendaciones señala, como principales objetivos de la reforma agraria:

- a) La creación de una nueva estructura que, ya fuera de tipo individual, familiar o asociativo, garantice, tanto en la tenencia de la tierra como en las empresas de tipo agroindustrial o de servicios, la efectiva participación campesina y una justa distribución de los ingresos;
- b) La generación de mayores oportunidades de empleo;
- c) La organización de la población rural y su participación plena en la vida política, cultural, económica.

Igualmente:

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

Asimismo, que:

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

implique no sólo aumento en la producción sino modificaciones en las instituciones, como asimismo la participación creadora de toda la población;

- b) Las estrategias que consideran solamente la modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a una sola de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto al cambio tecnológico, llevando a una situación de estancamiento. Si la modernización tecnológica no va acompañada por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el propio desarrollo;
- c) La reforma agraria como parte integrante del concepto de la estrategia del desarrollo se presenta así como un proceso de reorientación de los elementos básicos de la convivencia del sector campesino con los demás sectores de la sociedad. En este contexto, la tenencia de la tierra debe extenderse como institucionalización de las relaciones entre personas y grupos de personas en cuanto al uso de la tierra y a la distribución de los beneficios y ventajas que aporta.

Hay que eliminar el sistema del latifundio y minifundio, que constituye una estructura social en la que los dueños de las grandes fincas forman un grupo que, al controlar gran parte de la tierra y otros recursos, monopoliza el prestigio y el poder;

- d) El proceso de reforma, que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, resulta de la presión nacional sobre la estructura agraria. Ciertos sectores ejercen su poder social para lograr el aumento de la oferta de alimentos y de la producción de materias primas, la generación de nuevas divisas y la ampliación del mercado interno. Por otro lado, los campesinos ejercen presión en función de sus propios objetivos en el proceso de transformación social;
- e) Como parte de una estrategia global de cambio, la reforma agraria no puede ser realizada aisladamente sin un adecuado sistema de modificaciones en los sectores de la estructura económica y social, tales como el crédito, el suministro de insumos y la transformación y comercialización de la producción agrícola. En este sentido, la reforma agraria es integral;
- f) Enfocada como condicionante del desarrollo global, la reforma agraria se orienta hacia la creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia, dentro del contexto de la estructura social de cada país para conseguir: i) una justa dis-

tribución del ingreso proveniente del sector agropecuario; ii) la plena participación de los campesinos en el proceso de reforma agraria mediante la promoción de su organización y capacitación, y su integración a los niveles de planificación y ejecución de los programas, haciendo posible el aporte creador y transformador de dichas organizaciones al proceso de innovación tecnológica que el desarrollo social requiere; iii) la constitución de unidades de tenencia y/o formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnologías modernas, estimulen mayores inversiones, aumenten el nivel del ingreso y generen mayores oportunidades de empleo, y iv) una organización empresarial de las nuevas unidades que permita aumento de la producción y una mayor utilización de los recursos productivos. . .

Un proceso como la reforma agraria que involucra aspectos tales como: redistribución de los derechos sobre la tierra, de los ingresos agrícolas; participación de los campesinos en las decisiones relativas a los procesos productivos; reorientación de la demanda y oferta de productos agrícolas; reordenamiento de la comercialización; y otros importantes cambios institucionales. Significa, en suma, la redistribución del poder político, lo que supone para países de economía de base agrícola o de alta población rural un acondicionamiento de su política global y económica. Dentro de un contexto así, la reforma agraria se expresa como —dimensión agraria— parte importante y determinante de un proceso global de cambio. En esa perspectiva la administración aparece como una importancia relevante para la consecución de los objetivos de la reforma agraria.

Es en el marco anotado que trataremos de plantear y discutir algunos de los problemas administrativos de la reforma agraria, que juzgamos importantes a la luz de la experiencia latinoamericana reciente.

III. *La administración de la reforma agraria*

Una política de reforma agraria supone políticas específicas, cuya implementación administrativa es compleja, ya que involucra a casi todos los organismos del Estado. De ahí que es indispensable la clasificación, jerarquización y determinación de prioridades de las acciones administrativas en función de su naturaleza, especificidad y grado de incidencia en el logro de los objetivos de la reforma agraria.

En esta oportunidad prescindiremos de tratar la problemática de la planificación de la reforma agraria dado que por su importancia será objeto de discusión específica. Es pertinente, sin embargo, señalar que la planificación de la reforma agraria, ubicada dentro de la planificación global, es determinante y constituye la base para la delineación e implementación de políticas específicas que permitan el uso pleno de medios y recursos para alcanzar determinadas metas, debiendo ajustarse constantemente dada la dinámica del proceso.

Con el fin de facilitar la discusión, proponemos el siguiente esquema que comprende las acciones administrativas necesarias para crear condiciones y generar tendencias que determinen el logro de los objetivos implícitos en la reforma agraria:

- A. Acciones administrativas de incidencia determinante en el proceso.
 - Redistribución del derecho de propiedad de la tierra.
 - Adquisición de tierras.
 - Administración transitoria (adecuación).
 - Administración definitiva y/o adjudicación.
 - Consolidación y desarrollo de la nueva estructura agraria.
 - Promoción social.
 - Promoción de la producción.
 - Reorientación o reestructuración de la administración pública del sector agrario.
- B. Acciones complementarias al proceso.
 - Infraestructura física —Vivienda.
 - Educación rural.
 - Salud y seguridad social.
 - Otros servicios.

REDISTRIBUCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

Adquisición de tierras. Cualesquiera que fueran las disposiciones legales que regulen la adquisición de tierras por el Estado con fines de reforma agraria, esta función requiere disponer de información preliminar que incluya básicamente: información cartográfica —de conformidad con las exigencias legales—; evaluación del potencial productivo y grado de capitalización de las tierras; y de la ejecución de los procedimientos administrativos establecidos en la legislación.

Información cartográfica. La carencia de información cartográfica explotable ha sido, y es aún, uno de los obstáculos importantes para la adquisición de tierras y la racional ejecución de la reforma agraria.

ria. Si bien es cierto que se puede adquirir tierras desconociendo aún su exacta ubicación y superficie,¹ no es menos cierto que este tipo de información es imprescindible, no sólo para el proceso legal de adquisición sino para el diseño, dimensionamiento, replanteo de los más nuevos modelos de tenencia y la programación de la utilización de las tierras y su desarrollo; tanto en términos de unidades de producción cuanto en unidades más amplias: áreas o zonas.

Actualmente muchos países están desarrollando un gran esfuerzo para disponer de información cartográfica adecuada a las exigencias de un mínimo de racionalización en los procesos. Uno de los mayores tropiezos en este campo —aparte de la carencia de información— se da cuando los organismos administrativos de la reforma agraria con “urgencias de realización” ejecutan levantamientos topográficos aislados unidad por unidad, por lo general, sin ninguna sistematización regional y nacional. En estos casos la información obtenida es de utilidad limitada, de alto costo relativo, y no es susceptible de explotar en programas de reforma agraria de nivel zonal o de área. Por otro lado determina una dispersión de expropiaciones, que a su vez significará esfuerzos, también dispersos, en otras fases del proceso, condiciones que limitan las posibilidades de programación de la reforma agraria por zonas o por áreas. Es preferible que, cuando circunstancias especiales exigen la realización de expropiaciones en áreas diferentes, se minimicen a lo indispensable las exigencias de información de este tipo.

El desarrollo de la fotogrametría permite hoy la ejecución de programas para la obtención masiva de cartografía básica en niveles regionales y nacionales que podrían adecuarse a las exigencias de la programación de la reforma agraria.

Los métodos fotogramétricos se caracterizan por su precisión y permiten disponer de la información en menor tiempo que los métodos topográficos tradicionales y su explotación en todas las fases de la reforma agraria y en programas de desarrollo. Además provee de elementos de base para el catastro rural.

Dado el grado de especialización que requiere esta “función”, la ubicación del ente administrativo responsable puede estar fuera de los organismos de la reforma agraria, mas ello dependerá de la magnitud y masividad del proceso; si éste involucra todo el país, es preferible que tales entes estén vinculados al organismo encargado de la redistribución de los derechos de propiedad de la tierra.

¹ La mayoría de las legislaciones de reforma agraria en América Latina contiene disposiciones con exigencias relativas a la extensión, ubicación y características de las fincas a expropiar.

La falta de personal especializado, si es el caso, no constituye un obstáculo insuperable para la utilización de la fotogrametría. El personal auxiliar para cálculo, restitución y trabajo de campo —control y linderación— puede ser entrenado en tiempo relativamente corto. De no existir disponibilidad del personal nacional necesario, altamente especializado, podría muy bien contratarse técnicos extranjeros sin dificultad alguna dada la naturaleza del trabajo.

Evaluación de recursos. Otro requerimiento base para el proceso de adquisición es la evaluación de recursos en las fincas: la calidad de los suelos, disponibilidad de agua, mejoras, instalaciones, plantaciones y capital ganadero, en su caso. Este requerimiento, igual que el caso anterior, está determinado por disposiciones legales para fines de adquisición, pero más importante aún que las exigencias legales sobre la valorización de la tierra, las instalaciones, equipo, plantaciones, etcétera, es el disponer de información para poder diseñar las nuevas unidades de producción y sus respectivos planes de desarrollo.

Es obvia la importancia de la evaluación. Frecuentemente se ejecuta sólo con la finalidad de cumplir con la ley, ello puede explicarse y hasta justificarse, dada la incidencia de otros factores que se deben considerar en la valorización con fines de expropiación. Sin embargo, no es aconsejable que tal modalidad se constituya en norma, habría que distinguir en todo caso nítidamente lo que significa la valorización con fines de expropiación de la evaluación como base de información para la formulación y desarrollo de los programas de reforma agraria.

En ambos tipos de evaluación hay elementos comunes, por lo que es muy importante que esta "función" se cumpla con la mayor eficiencia y se ejecute por un solo ente administrativo, y de ser posible en todos sus aspectos al iniciarse la reforma en una zona o área, dado que es indispensable para el desarrollo de etapas posteriores.

El nivel, profundidad de la evaluación y las metodologías deberían ser determinados por los organismos centrales de la reforma agraria y tener vigencia nacional de modo que las "evaluaciones" puedan ser compatibilizadas y explotadas en los niveles regionales y nacionales.

Paralelamente a la evaluación de recursos físicos es preciso, aunque no lo exija la ley, la "evaluación" de la población campesina de las unidades a expropiar. En este punto hay que señalar, tal como en el caso de la información cartográfica y la evaluación de recursos físicos, que la de la población tendrá mayor validez en tanto comprenda "universos" áreas o zonas previamente determinadas, ya que la "reforma agraria" localizada en unidades (fincas) puede, pese a

“solucionar” el “problema agrario” en tal unidad, agravar o dificultar la aplicación de la reforma agraria en términos regionales y nacionales que en definitiva es la única perspectiva válida para afrontar la problemática agraria.

Si asumimos que la programación —aún restringida— supone la disponibilidad de dichas evaluaciones en su conjunto, las acciones de evaluación de la población campesina deberían ejecutarse, en la medida de lo posible, simultáneamente a las otras y dentro de los mismos universos.

Procedimientos administrativos. La adquisición de tierras culmina con la formalización legal, para lo cual es necesaria la ejecución de todos los trámites establecidos en la legislación de reforma agraria.

La eficiencia en el cumplimiento de esta “función” determina el ritmo y volumen de tierras que se incorporan al proceso de distribución de derechos sobre ellas.

En los procedimientos administrativos cabe distinguir: los actos propiamente administrativos —poder administrador— y los judiciales.

En los actos administrativos, a su vez, existen: el nivel de decisión y los trámites propiamente tales. La ley franquea y ordena la redistribución de los derechos de propiedad, pero es la administración la que interpreta las disposiciones legales y decide qué, cuándo y dónde aplicar dichos mandatos y consecuentemente iniciar y culminar los procedimientos respectivos.

En América Latina aparecen dos tendencias referentes a la toma de decisión con respecto a la aplicación de las disposiciones legales con relación a la transferencia de derechos sobre la tierra. Por un lado la tendencia a la centralización de las decisiones relativas de los trámites de adquisición, en organismos del más alto nivel; y, por el otro, quienes consideran que el cumplimiento de las normas legales para la adquisición de tierras no tiene por que ser privativo y centralizado por los organismos del más alto nivel.

La centralización de este tipo de decisiones indudablemente constituye un obstáculo para el proceso, tanto por razones operativas —volumen— cuanto en algunos casos por las fuerzas de presión que pueden distorsionar el proceso. Podría argumentarse a favor de esta tesis la necesidad de racionalizar y sistematizar los procesos de adquisición. Pero la descentralización de este tipo de decisiones por entes administrativos regionales o zonales no tiene por qué necesariamente determinar un proceso desarticulado, ya que este “riesgo” desaparece cuando se utilizan la programación, mecanismos de control e instancias que garantizan la correcta aplicación de la ley y el cumplimiento de los programas.

En el caso de la centralización de las decisiones en una autoridad, los problemas que hemos señalado adquieren mayor magnitud si dicha autoridad central es de carácter colegiado.

En la tramitación propiamente tal, los problemas que aparecen se derivan de la complicación de las disposiciones legales que la administración debe tratar de simplificar, evitando toda interferencia de los interesados en el procedimiento.

Las acciones judiciales, por lo general, son las que más pueden complicar el procedimiento de expropiación dada la naturaleza de las mismas. Las tradiciones de los funcionarios acostumbrados a la aplicación de normas clásicas civiles y penales; el celo por un marco institucional que, en mayor o menor medida, la reforma agraria trata de modificar; y los “plazos” y procedimientos, generalmente no son compatibles con el proceso de cambio y menos con los programas y ritmo de la reforma agraria (programas integrales, asentamiento, inversiones, etcétera). Parecería ser que una adecuada solución, para lograr la agilización de los procedimientos judiciales, fuera la creación de tribunales especiales —fueros privativos—. Dado que al ser constituidos específicamente para el proceso disponen de medios, mecanismos y procedimientos que les permiten responder con eficiencia a las exigencias de la aplicación de la legislación sobre la reforma agraria. Por otra parte, tienden a la especialización de los magistrados al establecerse competencia y jurisdicción solamente en materia agraria. El hecho de desligar en lo pertinente la materia agraria de lo civil y penal significa de por sí, en los países con problemas agrarios, un avance para el proceso que indudablemente va a reflejarse en los juicios y resoluciones del tribunal privativo, que garantiza los derechos de las personas involucradas.

La administración transitoria. La adquisición de tierras y la adjudicación generalmente, no se dan paralela ni simultáneamente. Existe un lapso en que las tierras adquiridas permanecen en “tránsito” que es necesario admitir y racionalizar administrativamente. Este hecho es reconocido por la legislación y administración de algunos países, en donde la existencia de comités especiales de administración y los asentamientos con características transitorias, son formas de administración provisional para encarar el problema.

Entre las razones de por qué generalmente no es posible una secuencia inmediata entre la adquisición y adjudicación definitiva, se pueden mencionar:

- Redimensionamiento y/o diseño de los nuevos modelos de unidades de producción en términos económicos, técnicos y sociales.

- Adecuación física, replanteo de las unidades de producción.
- Organización de los trabajadores en función de las futuras empresas.
- Mantenimiento e incrementación de la producción.

Todo ello en función de universos mayores que una “finca”² que permitan la programación de la reforma agraria por áreas o zonas.

Lo señalado esquemáticamente implica que la TRANSITORIEDAD de las formas de administración provisorias debe ser netamente establecida.

Casi todas las fórmulas de administración transitoria contemplan en mayor o menor grado la participación campesina, hecho que es necesario, pero que no debería significar la generación de expectativas y derechos para los presuntos adjudicatarios que podrían entrar en contradicción cuando se dé forma definitiva a la administración o adjudicación y llegar a niveles conflictivos entre los campesinos y determinar adjudicaciones “irracionales”.

Cuando por “urgencias de realización” de los administradores se entrega la administración transitoria de los fondos adquiridos a los campesinos (presuntos adjudicatarios), bajo su total control y responsabilidad, en realidad lo que se está haciendo es una adjudicación definitiva. Dificilmente se puede concebir que en zonas o países con una redistribución defectuosa de propiedad de la tierra y por lo general con campesinos, con toda razón desconfiados y poco informados, que la tierra así entregada “transitoriamente” (situación que genera para los campesinos derechos, expectativas y sistemas de uso), sea, luego de un tiempo, devuelta en todo o parte o se admitan modificaciones en: el dimensionamiento, número de adjudicatarios, sistemas de trabajo o estructura de la empresa, etcétera.

Adicionalmente a lo mencionado, habría que decir que también los campesinos son poseedores de algunos “valores” y “normas”, frutos de la estructura anterior y que sus actitudes, por lo general, se inspiran precisamente por instituciones que la reforma agraria pretende cambiar.

En casos extremos, cuando no se ha tenido en cuenta la importancia determinante de la “Administración Transitoria” y se toman decisiones apresuradas, seguramente se tendrán que efectuar adjudicaciones defectuosas, en algunos casos con menor cabida que la que permite el potencial de la finca o a la inversa. Si este tipo de “soluciones” son significativas por su volumen, las perspectivas para que el proceso de reforma agraria cree las condiciones adecuadas para una

² Al tratar los aspectos de adjudicación tocaremos en detalle la aplicación de la reforma agraria, por zonas o áreas.

sociedad mejor en el medio rural se verán limitadas, habrá sí transferencias de la propiedad, mas no conciliables con los objetivos de la reforma agraria.

Parecería ser que la fórmula adecuada para la administración transitoria es la gestión directa del Estado con un máximo de participación campesina, que no signifique la generación de derechos sobre la tierra ni modos particulares de producción implicantes con los objetivos propuestos.

Como características importantes, que debe contener la administración transitoria, se pueden señalar:

- Autonomía y flexibilidad que garanticen su eficiencia — particularmente en la contratación de personal, adquisición de insumos y comercialización de la producción.³
- Que constituyan sistemas en áreas uniformes y significativas (calles, zonas o áreas), teniendo en cuenta la calidad de los recursos, la orientación de la producción y el costo de la administración.
- Que el tiempo bajo administración transitoria sea el mínimo requerido.

Aparece como principal obligación y directa responsabilidad de la administración transitoria, el mantener y elevar la producción; y su participación y cooperación con los otros organismos responsables del proceso en los programas de desarrollo social.

Es durante esta etapa que deben realizarse todas las acciones preliminares a la adjudicación de tierras, tanto en la determinación de diseños y modelos en términos locales y regionales, cuanto en lo que se refiere a la organización de las nuevas unidades y a su acondicionamiento físico (si este fuera imprescindible).

La adjudicación y/o administración definitiva. La adjudicación como fase en el proceso de redistribución de los derechos de propiedad de la tierra es determinante, en gran medida, de la nueva estructura social. Como consecuencia del establecimiento de diferentes formas de tenencia, modos de producción y relación con otros sectores de la economía.

La incidencia de la acción administrativa en este campo, importa gran responsabilidad y demanda de los administradores una clara visión de propósitos y pleno conocimiento de la realidad, dado que la mayoría de las leyes de reforma agraria son amplias al respecto y

³ Por lo general las disposiciones de control para la adquisición y venta de bienes del Estado son muy rígidas. Dada la naturaleza de la administración transitoria se requieren normas especiales que permitan realizar eficientemente las operaciones propias de una empresa productiva.

dan oportunidad a la administración a tomar opciones entre una gran gama de alternativas.⁴

La nueva estructura de la tenencia de la tierra, determinada por las adjudicaciones debería incluir características que aseguren:

- la decisión y participación campesina en los procesos productivos;
- la equitativa distribución de los ingresos;
- la maximización del uso del potencial de trabajo y de los recursos naturales;
- la organización de los campesinos y su participación en las decisiones políticas, regionales y nacionales;
- el alcance nacional (de los puntos antes mencionados).

Estas características tendrán que lograrse teniendo en consideración las peculiaridades geográficas, físicas y sociales de la actual sociedad campesina, que en algunos aspectos constituyen limitaciones que no podrían ser salvadas sin desmedro del respeto a la persona y de los actuales niveles de producción. Por lo que las adjudicaciones tienen que adecuarse a tales peculiaridades sin violentar los objetivos que se persiguen con la reforma agraria.

Las características que hemos anotado implican que el diseño y programación de las adjudicaciones debe ser en términos nacionales, zonales y de área. En consecuencia el diseño de las unidades debería considerar:

- Dimensionamiento, físico, económico y social.
- Universos previamente determinados, áreas o zonas.
- Estructura y mecanismos de funcionamiento, de las unidades de adjudicación internas y de vinculación al área o zona.
- Participación campesina en la formulación de los diseños de adjudicación.

Dimensionamiento. Si partimos del hecho de que la actual dimensión de las unidades de producción (prerreforma agraria) es, entre otras, causa de una situación que la reforma agraria tiene que superar, tendremos que admitir que el dimensionamiento de las nuevas unidades es un factor determinante.

Por otra parte un dimensionamiento que tienda al óptimo, considerando aspectos físicos, económicos y sociales conciliables con los objetivos que se pretende para la reforma agraria, poco o nada tiene que ver con la dimensión de las haciendas objeto de reforma, dado que

⁴ Las características físicas y sociales de regiones y áreas dentro de un mismo país son factores determinantes para el tipo de adjudicación. Las leyes con normas rígidas al respecto, dado su carácter general, originan conflictos que tienden a resolverse dentro del marco tradicional o mediante acciones compulsivas e incluso a la fuerza.

esta obedece a causas, procesos históricos y marcos institucionales que precisamente se trata de cambiar.

Las condiciones físicas, topográficas, clima, suelos y agua, significan una limitación al uso de las tierras a determinados cultivos y, por lo tanto, a la existencia de una dimensión óptima de la unidad de producción, en relación a las técnicas agrícolas y de administración utilizables para tal tipo de producción.

El potencial económico de las tierras, que es a su vez determinado por sus características físicas, se constituye también en factor del dimensionamiento dado que se pretende un nivel "adecuado" del ingreso para los adjudicatarios, al mismo tiempo que un eficiente funcionamiento de las unidades de producción y de los organismos de integración y servicios de las áreas, zonas y el país.

La participación en las decisiones, tanto al interior de las unidades de producción como en su relación exterior, supone también una dimensión —número de adjudicatarios— por unidad. Los diversos niveles de conciencia,⁵ educación e información de los campesinos constituyen de por sí variable para el dimensionamiento; asimismo el grado de viabilidad de la comunicación, realización de actos administrativos (asambleas), funcionamiento cierto de los mecanismos de delegación de poder, etcétera, hacen imprescindible considerar como variable importante en el diseño de las unidades de adjudicación del número de integrantes.

El prescindir, o los errores en el dimensionamiento al diseñar nuevas unidades de producción que necesariamente debe ser en función de las *características e intereses de la Comunidad Campesina Nacional*, podría distorsionar la reforma y crear grupos de campesinos privilegiados en un extremo y "desafortunados" en el otro. No bastarían para superar la distorsión, en casos así, mecanismos tradicionales de redistribución de ingresos y control gubernamental, dado su carácter estructural.

Las anotaciones con respecto a la dimensión de las unidades son válidas en lo pertinente para las unidades de producción multifamiliares (cooperativas de producción, empresas comunitarias, de autogestión, unidades colectivas y otras formas de tenencia en común), y para las unidades familiares ya tradicionalmente definidas.

La incorporación a la reforma de unidades de producción —latifundios— de alto grado de capitalización, gran extensión y sistemas administrativos eficientes, no tiene por qué ser motivo de exoneración del rendimiento, generalmente esas haciendas modernizadas no

⁵ Entendida como percepción de la realidad objetiva y práctica social.

guardan relación alguna entre su dimensión y las condiciones que podrían permitir la participación en la toma de decisiones y conducción de la empresa por los trabajadores. Si el lograr ello significa su división en unidades menores, no hay razón de fondo para mantenerlas, arguyendo los clásicos argumentos de “baja de la producción” y “desarticulación empresarial” como entes productivos. Existen para eso sistemas de integración, especialización y complementación para superar problemas de producción en los que habría que insistir en beneficio de la *real transferencia de poder a los campesinos y los intereses globales de cambio*.

Universos de adjudicación. Áreas o zonas. Mucho se ha hablado y escrito sobre la “aplicación de la reforma agraria por “zonas”, incluso algunas legislaciones contienen disposiciones al respecto. Pero en la práctica en pocos países la administración ha optado o interpretado debidamente el concepto.

La aplicación de la reforma agraria por zonas o áreas significa que las fases de adquisición de tierras, adjudicación y la consolidación y desarrollo de la nueva estructura se programen y ejecuten en universos definidos que constituyen unidades.⁶ Lo que no implica necesariamente simultaneidad en la ejecución, ni la aplicación restringida de la reforma. En un esfuerzo de síntesis se podría afirmar que no es otra cosa la racionalización y por ende la programación de la aplicación de la reforma agraria *en función del país y de sus particularidades regionales*.

La programación de la reestructuración global de una zona o área previamente definida permite una mayor flexibilidad en la política y diseño de las adjudicaciones, posibilita la modificación del uso tradicional de los recursos, facilita la organización de los agricultores, y abre el camino para la integración regional de la agricultura, mediante mecanismos de segundo grado tales como centrales cooperativas. Pero sobre todo garantiza soluciones globales en beneficio de la *comunidad campesina nacional*.

La ejecución de las diferentes fases de la reforma agraria no necesariamente tienen que darse simultáneamente, pero sí deben considerarse desde el principio, en la programación. Al iniciar el proceso debería hacerse un esfuerzo en este tipo de programación, aunque fuera en “grueso”, pero con *lineamientos muy definidos* para que, dado el caso, la ejecución masiva esté debidamente canalizada y no *interfiera el afinamiento*, ni distorsione el proceso.

⁶ Áreas o regiones significativas, de características iguales o similares en términos físicos y sociales.

Conocidos son los inconvenientes que implica la adjudicación fondo por fondo,⁷ sin embargo, mencionaremos algunos, tales como: dificultades administrativas de estructura y operacionales; riesgos muy serios de generar marginación y privilegios entre campesinos con iguales derechos; dificultades para el aprovechamiento racional de recursos como la tierra y el agua, etcétera.

La "adjudicación por zonas" permite también adecuar las políticas de adjudicación a las limitaciones físicas y sociales; y crear dentro de un concierto complementario unidades individuales, colectivas y nacionales, como respuesta a la realidad objetiva de los universos.

Estructura y mecanismos de funcionamiento de las unidades de adjudicación. Los diseños deberían ser muy explícitos, pragmáticos y dinámicos, teniendo en cuenta que se trata de un proceso y que a lo que más puede pretender la administración es a crear condiciones y generar tendencias en función de sus objetivos finalistas.

Participación campesina. Si los campesinos son en definitiva los que en gran medida van a determinar el rumbo del proceso, deviene, por lo tanto, imprescindible su participación en las decisiones que afecten su futuro. Es necesario por ello que la administración se esfuere en promover mecanismos y utilizar metodologías adecuadas para obtener la participación en sus diferentes formas.

La redistribución en los derechos de propiedad de la tierra, como hemos señalado esquemáticamente, constituye una gran función en el proceso de la reforma agraria, en que todas sus fases están íntimamente vinculadas. Este hecho exige que tal función sea cumplida por un ente administrativo de carácter nacional o zonal en relación a la magnitud del país. Si el proceso es masivo y comprende todo el país, su ubicación debería estar dentro de la estructura del ministerio pertinente. En el caso de procesos parciales y graduales la experiencia indica que un organismo administrativo, responsable de la redistribución de los derechos de propiedad de la tierra, debería ser parte de una institución especializada y responsable de la conducción de la reforma agraria.

En todo caso la administración que cumpla la función que estamos comentando, deberá contar en el nivel nacional con: un selecto equipo de oficiales con funciones técnico normativas; instancia definitiva para los procedimientos administrativos; y mecanismos de supervisión y control.

⁷ Si no se considera previamente dentro de la programación de zonas o áreas. Si hay disponibilidad de tierras bien puede adjudicarse siempre y cuando esté prevista dentro de la programación zonal o por lo menos de políticas definidas de aplicación regional.

NOTA SOBRE LA ORGANIZACIÓN CAMPESINA Y SU RELACIÓN CON LA REFORMA AGRARIA EN EL PERÚ

PETER VAN GINNEKEN, funcionario
de la Organización Internacional
del Trabajo.*

Introducción *

Cuando el 24 de junio de 1969, fecha declarada "Día del Campesino", el Gobierno de las Fuerzas Armadas expidió el Decreto-Ley número 17716 sobre reforma agraria, el Perú entró en una nueva era de transformación radical y masiva de sus estructuras agrarias y rurales. Aunque la adopción de esta nueva política radical de reforma agraria,¹ que sorprendió al país entero y obtuvo resonancia internacional, no era el resultado directo de una acción resuelta por parte de la masa campesina, no puede tampoco desconocerse que ella era la consecuencia afortunada de un largo proceso de presión campesina por la propiedad de la tierra y la liberación de estructuras semifeudales de dominación y dependencia.

La historia de la movilización campesina en el Perú se inicia con las insurrecciones indígenas en la época colonial, la última de las cuales fue dirigida por el inca Tupac Amaru, y prosigue con las revueltas campesinas que se produjeron en todo el periodo republicano. Aníbal Quijano hace mención de importantes insurrecciones campesinas en Ancash a fines del siglo pasado,² en el departamento de Puno hacia 1920 y en el Departamento de Ayacucho en 1935.³ Desde entonces, esporádicamente, se han producido incidentes de enfrentamiento entre campesinos y terratenientes, siempre como parte de las

* Las opiniones expresadas por el autor de esta nota no son necesariamente las de la OIT.

* Advertencia: Esta nota ha sido elaborada en el mes de abril de 1971 y no recoge, por tanto, los importantes cambios y evoluciones que incidieron con posterioridad en el proceso de la reforma agraria peruana.

¹ Una compilación del texto del decreto-ley núm. 17716 y de la legislación subsiguiente constituye el "Texto Único de la Ley de Reforma Agraria", edición oficial. Empresa Editora del Diario Oficial *El Peruano*, Lima, agosto de 1970.

² Dirigidas por el legendario Atusparia. También Ciro Alegría se refiere a estas revueltas campesinas en su obra *El mundo es ancho y ajeno*.

³ Aníbal Quijano, "El Movimiento Campesino del Perú y sus líderes", en revista *América Latina*, año 8, núm. 4, 1965, pp. 44-45.

disputas de tierras entre los terratenientes y las “comunidades indígenas”, sin llegar a las características de una insurrección. Esta agitación campesina se caracterizó por ser esporádica, efímera y aislada o abarcando, a lo sumo, una región pequeña y delimitada.⁴

A partir de 1955, aproximadamente, la escena rural se modifica con la aparición de un fenómeno totalmente nuevo en el Perú: la formación de sindicatos campesinos y la estructuración de federaciones campesinas a nivel regional y nacional. En pocos años este proceso desemboca en una vasta movilización campesina que afecta las bases de la estructura social de la sociedad peruana. En el valle de la Convención los campesinos ejecutan una reforma agraria espontánea que posteriormente debe ser formalizada por una legislación de urgencia.⁵ Las regiones del centro y sur del país son convulsionadas por huelgas, invasiones de tierras, frecuentemente acompañadas por choques sangrientos entre campesinos y terratenientes o la fuerza pública. Estas invasiones se produjeron mayormente en los departamentos de Pasco, Junín y Cuzco, en grado mediano en Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Arequipa y en grado menor en los departamentos de Cajamarca, Ancash y Huánuco.⁶ La revuelta de estos días es la de grandes asociaciones. En el centro del país las comunidades indígenas eran no menos de 700 hacia 1962. Los “sindicatos” en el sur llegaron a contarse —según los propios servicios de seguridad del Estado— en unos 1 500, radicados en los departamentos de Cuzco, Ayacucho y Puno. El fenómeno no concierne a puntos aislados sino a regiones íntegras y a millares de individuos.⁷ A partir de 1963 intervinieron en este movimiento invasionista un total de no menos de trescientos mil campesinos de diferentes *status* de tenencia, fundamentalmente comuneros, colonos de hacienda y trabajadores sin tierras.⁸

Ante esta presión campesina la sociedad nacional no podía quedarse inmovible. En poco tiempo el gobierno expidió tres leyes agrarias orientadas hacia la puesta en marcha de un programa nacional de reforma agraria.⁹ Cuando todavía no habían terminado las invasiones,

⁴ Aníbal Quijano, *Ibid.*

⁵ D.L., núm. 14444 de 1963, Aplicación de la Reforma Agraria en los valles de la Convención y Lares del Depto. del Cuzco.

⁶ CIDA, *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, Perú*, Unión Panamericana, Washington, 1966, pp. 398.

⁷ Hugo Neira, *Sindicalismo Campesino en el Perú*, revista *Aportes* núm. 18, octubre de 1970, París, p. 30.

⁸ CIDA, *op. cit.*, p. 397.

⁹ La Ley de bases 1963, el D.L., núm. 14444 para el Valle de la Convención y la aún débil Ley de Reforma Agraria núm. 15037 de 1964.

y a éstas se sumó en 1965 la insurgencia de una guerrilla rural,¹⁰ el gobierno emprendió una dura represión contra los movimientos campesinos y sus líderes. Muchos de los últimos fueron puestos en prisión y las organizaciones más combativas declinaron. Ante esta nueva situación y las expectativas creadas por la Ley de Reforma Agraria, el movimiento repentinamente llegó a su fin. A esto también contribuyó una disposición especial de la Ley 15037 que sancionó todo acto de invasión, usurpación u otro acto de perturbación de propiedades, con la exclusión del beneficio de adjudicación de tierras por la reforma agraria y el aumento de las penas señaladas para tales actos en el Código Penal. Ocurre entonces que, en junio de 1969, después de algunos años de relativa tranquilidad y con acciones de reforma muy limitadas, el Gobierno de las Fuerzas Armadas, instaurado en octubre del año anterior tras la deposición del régimen constitucional de Belaúnde, expide una avanzada y radical Ley 17716 de Reforma Agraria. Según Hugo Neira esta nueva Ley es ante todo el resultado de la acción organizada de los campesinos en los años anteriores:

Esta aceleración en los programas rurales gubernamentales —que son un continuum en las últimas administraciones— constituye desde mi punto de vista una de las mayores incidencias nacionales de la presión de esas organizaciones del campesinado.¹¹

Sobre el proceso y los acontecimientos arriba mencionados existen varios estudios y publicaciones. El presente trabajo tratará de describir y ordenar algunos elementos de lo que ha sucedido después de la promulgación de la nueva Ley,¹² en cuanto éstos se relacionan con la acción organizada del campesinado peruano. Como tal, no constituye un estudio acabado sino más bien, un documento de trabajo o un informe de progreso, cuyas conclusiones son enteramente provisionales. Para su elaboración el autor no ha podido realizar una investigación sistemática y se ha basado en informaciones recogidas en viajes por algunas zonas de reforma agraria, en entrevistas con líderes campesinos tanto nacionales como regionales y locales, y también en información obtenida de publicaciones periódicas.

¹⁰ Parece sin embargo que este movimiento insurreccionista emprendió casi exclusivamente por elementos de extracción urbana tenía pocos vínculos con las organizaciones campesinas, aunque sí reclamó una reforma agraria radical y masiva.

¹¹ Hugo Neira, *op. cit.*, p. 31.

¹² Hasta el mes de abril de 1971.

I. Las organizaciones campesinas del Perú

1.1. General

El objeto de este estudio es: la participación campesina en el proceso de reforma agraria del Perú. En cuanto a los conceptos básicos se adhiere a los adoptados para el proyecto de investigación de la participación social, emprendido por el Instituto Internacional de Estudios Laborales y expuestos por Landsberger¹³ y Stavenhagen.¹⁴ Así, al "campesino" se le define como "el cultivador rural de condición política y económica inferior"¹⁵ y como "participación campesina" se considerará cualquier tipo de actividad organizada mediante la cual los campesinos expresan sus necesidades o demandas, defienden sus intereses comunes e intentan lograr ciertos objetivos económicos, sociales o políticos, o presionar o influir sobre las autoridades públicas, ya sea de manera directa o indirecta.¹⁶ Es decir, nos ocuparemos de la organización campesina en su sentido más amplio, incluyendo tanto a los sindicatos de obreros agrícolas como a las formas espontáneas de asociación organizada de grupos heterogéneos de campesinos. En primer lugar, trataremos algunos aspectos de la legislación vigente que se aplican a la organización campesina. Enseguida, nos ocuparemos de las principales federaciones nacionales de campesinos existentes en el país y su vinculación con el proceso de la reforma agraria, para luego pasar a tres casos concretos de aplicación de la reforma. Finalmente, formularemos algunas conclusiones que por las limitaciones de este estudio y por la propia dinámica del proceso de reforma deben tener un carácter enteramente provisional.

1.2. Aspectos legales

En la legislación peruana las organizaciones campesinas solamente pueden tener existencia legal dentro de las disposiciones que norman en forma general el funcionamiento de la organización sindical.¹⁷ Este

¹³ Henry A. Landsberger, "Función que han desempeñado en el desarrollo las rebeliones y los movimientos campesinos: Método de análisis", *Boletín del IIEL*, núm. 4, febrero de 1968, pp. 9-92.

¹⁴ Rodolfo Stavenhagen, "Marginalidad, participación y estructura agraria en América Latina", *Boletín IIEL*, núm. 7, junio, 1970.

¹⁵ Landsberger, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶ De acuerdo a las definiciones dadas por Stavenhagen, *op. cit.*, p. 83.

¹⁷ Básicamente constituido por el Decreto Supremo núm. 009 del 3 de mayo de 1961 y el D. S. núm. 021 del 21 de diciembre de 1962.

tratamiento a pie de igualdad del sindicalismo campesino con las organizaciones sindicales de otros sectores económicos conlleva ciertas desventajas y obstáculos especiales para el más amplio desarrollo de la organización campesina, que se derivan de las características particulares de la estructura rural y agrícola. Entre estos factores están los siguientes:

- a) La actuación de los sindicatos de base está circunscrita a los obreros de la unidad de explotación agrícola;
- b) Los sindicatos, para constituirse o subsistir, deberán contar con un mínimo de 20 miembros, y
- c) Para el registro del sindicato, obligatorio y necesario para obtener el derecho representativo, se exige acreditar que ha sido constituido con más del 50 por ciento de los obreros.

Se observa, en primer lugar, que la circunscripción de la actuación del sindicato a los obreros de las unidades de empresa poco se ajusta a la gran variedad de trabajadores rurales en situación dependiente, con necesidad de asociación solidaria para la defensa de sus intereses comunes.

Además el requerimiento de un mínimo de 20 miembros para cada sindicato, que debe representar a por lo menos el 50% de los obreros, excluye un número considerable de trabajadores en fundos pequeños y medianos de cualquiera posibilidad de asociación sindical legalizada.

En consecuencia de lo anterior, el amplio proceso de organización y movilización campesina en el Perú se ha producido largamente desconociendo y sobrepasando este estrecho marco legal.

Las estadísticas oficiales, que registran un número total de 425 sindicatos en el sector de la agricultura, silvicultura y pesca,¹⁸ entonces representan solamente una fracción mínima del total de las organizaciones sindicales y parasindicales existentes entre la población campesina del país.

Por otra parte, el carácter extralegal de un gran número de estas organizaciones, particularmente en la Sierra, ha sido y sigue siendo un serio obstáculo para su más efectiva actuación en defensa de los legítimos intereses de sus afiliados, relacionados con el cumplimiento de la legislación laboral vigente.

¹⁸ Ministerio de Trabajo, *Servicio del empleo y recursos humanos: asociaciones sindicales*, Lima, 1970, p. 6.

1.3. *Las organizaciones campesinas que actúan al nivel nacional*

1.3.1. *Las organizaciones predominantemente de tipo sindical*

El proceso de la sindicalización rural masiva, descrito a grandes líneas en la Introducción a esta nota, debe ser diferenciado del que tuvo lugar, a partir de los años treinta, entre el yanaconaje y el proletariado agrícola de las grandes plantaciones modernas y transicionales de la Costa. Estos grupos se fueron sindicalizando en su mayor parte como resultado de la labor de agitación y organización de partidos políticos como el APRA y el Partido Comunista del Perú.¹⁹ Este primer movimiento de sindicalización rural resultó en la constitución de la Federación de Trabajadores del Azúcar del Perú (FTAP) y la Federación General de Yanaconas y Campesinos que posteriormente se convirtió en la FENCAP.

1.3.2. *Federación de Trabajadores del Azúcar del Perú (FTAP)*

Esta Federación agrupa a los sindicatos de obreros de los grandes complejos azucareros de la Costa Norte y Central del país. Ella representa un sindicalismo reivindicativo de corte moderno, que realiza negociaciones periódicas de contratos colectivos, habiéndose logrado en los años pasados una considerable mejora de las condiciones laborales de los trabajadores del ramo.

Internamente demuestra una estructura funcional e integrada con un marcado grupo de burocratización y profesionalización. Su actuación ha estado tradicionalmente encuadrada dentro de la estructura moderna y capitalista de la agricultura comercial e industrial.²⁰ El efectivo total de sus afiliados será alrededor de diez mil.²¹ Al nivel nacional la FATP está afiliada a la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP),²² que hasta 1971 era la única confederación sindical nacional legalmente reconocida del país. Internacionalmente mantiene vínculos con la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y la Federación Internacional de los Trabajadores de las

¹⁹ Véase Aníbal Quijano, *op. cit.*, pp. 45-47.

²⁰ Julio Cotler y Felipe Portocarrero, *Organizaciones campesinas en el Perú*, IEP, Lima, 1968.

²¹ Federación Internacional de los Trabajadores de las Plantaciones Agrícolas y similares (FITPAS): Informe del Secretariado para el Tercer Congreso Mundial, Ginebra, 1-2 julio de 1971 (p. 56). También Cotler y Portocarrero indican la misma cifra, *Ibid.*, p. 15.

²² De orientación aprista. El partido APRA sigue una línea política opuesta al actual Gobierno.

Plantaciones, Agrícolas y Similares (FITPAS). Políticamente está ligado al Aprismo.

Por su propio carácter reivindicativo, la FTAP en el pasado nunca había planteado la reforma de las estructuras capitalistas del sector azucarero dentro de un contexto de reforma agraria. El contenido radical de la Ley de Reforma Agraria de 1969 y la inmediata afectación masiva de los grandes y modernos complejos azucareros, conduciendo a su cooperativización consecutiva, entonces encontró completamente desprevenido al sindicalismo allí existente. En la nueva situación la directiva de la FTAP tenía que definirse frente a las expectativas despertadas entre los trabajadores azucareros, por una parte, y sus propias dudas sobre las medidas e intenciones del gobierno, por otra. Básicamente empeñado en mantener en existencia a su propia organización la FTAP ha adoptado una actitud crítica, pero cautelosa, frente a las medidas reformistas del gobierno, que sin embargo no ha podido encubrir a su oposición de principio frente a las mismas. Por su parte, el gobierno y los organismos encargados de la ejecución de la política de reforma agraria, frente a esta oposición, que además tenía fuertes matices políticos, en la organización de las nuevas cooperativas optaron por procedimientos que prácticamente prescindieron de la existencia sindical. Como resultado de estas tendencias, en los dos años que lleva la reforma del sector azucarero se han presentado una serie de conflictos y problemas que con frecuencia enfrentaron las nuevas estructuras cooperativas con los organismos sindicales existentes en su propio seno. Esta desarticulación estructural entre la cooperativa y el sindicato, al constituir una fuente permanente de tensiones, tiende a magnificar otros problemas menores y a dificultar la solución de problemas básicos. Ya que este ejercicio no se propone profundizar sobre la problemática particular del sector azucarero, se señala solamente que la falta de una solución adecuada a la situación sindical hasta ahora ha afectado algunos aspectos esenciales de la reforma, como el logro de una plena participación popular, aún reconociendo los éxitos desde el punto de vista económico.

1.3.3. *Federación Nacional de Campesinos del Perú (FENCAP)*

La Federación General de Yanaconas²³ y Campesinos por muchos años había estado bajo la influencia comunista o socialista, hasta que

²³ Yanacóna: Perú, Costa: Agricultor que presta sus servicios en una hacienda recibiendo por una parte cierto salario, y, por otra, un pedazo de tierra que cultiva por su propia cuenta en régimen de arrendamiento o aparcería. OIT, *Los agricultores sin tierra en América Latina*, Ginebra, 1957.

en 1958 líderes de orientación Aprista tomaron su dirección. En 1960 durante el II Congreso Nacional de Campesinos y Comunidades se transformó en la Federación Nacional de Campesinos del Perú (FENCAP). De acuerdo a nuevos estatutos, la FENCAP amplió sus bases, incluyendo en éstas, aparte de los yanaconas, a: comunidades indígenas, trabajadores rurales asalariados, colonos y pequeños agricultores.²⁴ Últimamente también se ha incluido a los medianos agricultores. Entre 1963 y 1968 la FENCAP era reconocida oficialmente como el vocero principal de los intereses campesinos, siendo representada en el Consejo Nacional Agrario, en la Junta Directiva de la Oficina Nacional de Reforma Agraria (ONRA), en el Banco de Fomento Agropecuario, en el Consejo de Desarrollo Comunal y la Comisión Reguladora de Salarios Mínimos. Con la venida del actual Gobierno algunos de estos organismos fueron disueltos y la FENCAP perdió todas sus posiciones representativas.

La FENCAP reúne a tres federaciones nacionales reconocidas: la Federación Nacional de Trabajadores Arroceros, la Federación Nacional de Comunidades Campesinas y la Federación Nacional de Cooperativas Agrarias y de Colonización. Aunque la FENCAP a partir de 1968 se ha debilitado, todavía mantiene una posición influyente en la costa norteña. Según sus dirigentes, al final de 1970 contaba con bases y organizaciones provinciales y departamentales en las siguientes regiones: Tumbes, Piura, Trujillo, Cajamarca, Junín, Ayacucho, Lima, Ica, Apurímac, Cuzco²⁵ y Moquegua.

Resulta difícil hacer una estimación de la fuerza real de FENCAP en el momento que se escribe esta nota. Huizer indica que en 1963 contaba con 240 organizaciones oficiales y en los años posteriores creó un número considerable de filiales nuevas.²⁶ Según un informe del Secretariado de FITPAS²⁷ el efectivo declarado de la FENCAP alcanzaba la cifra de un millón de afiliados. Sin embargo, el mismo informe hace resaltar también los recientes problemas de la FENCAP al indicar que "sus dirigentes, actuando valientemente, tratan de mantenerla en existencia". Por lo tanto, no nos parece aventurado suponer que esta cifra en la actualidad resulta exagerada y que gran número de afiliados son meramente nominales. Según otras fuentes de

²⁴ Gerrit Huizer, *On peasant unrest in Latin America*, CIDA, Unión Panamericana, Washington 1967, Doc: UP-GS/071, Mimeografiado p. 165.

²⁵ Parece, sin embargo, que la influencia de FENCAP en el Cuzco carece de todo significado.

²⁶ G. Huizer, *op. cit.*, p. 165.

²⁷ Federación Internacional de los Trabajadores de las Plantaciones, Agrícolas y Similares, *Informe del Secretariado para el III Congreso Mundial*, Ginebra, 1-2 de julio de 1971.

información el total de afiliados de la FENCAP ya no pasaría de 200,000, fuerza siempre apreciable,²⁸ pero con clara tendencia a decrecer.

La FENCAP tiene una larga y meritoria trayectoria de lucha sindical y campesina, aunque ésta al parecer nunca ha trascendido al planteamiento en serio de la transformación de las estructuras agrarias predominantes.²⁹ Sus actividades han estado limitadas a los problemas concretos e inmediatos de los grupos que la integran, como el apoyo de las reivindicaciones salariales y de condiciones de trabajo de quienes laboran en las haciendas y la tramitación legal de reclamos y litigios de yanaconas y comuneros. La afiliación política al partido aprista de la mayoría de los dirigentes de FENCAP tal vez ha influido también en esta limitada orientación básica.³⁰ De todos modos, esta orientación política figura entre las causas principales de la marginalización de la FENCAP del actual proceso de reforma agraria.

En junio de 1969, el gobierno militar expidió su nueva legislación sobre reforma agraria, pero FENCAP tardó hasta enero del año siguiente para pronunciarse sobre ésta. Este prolongado silencio se explica mayormente por dos factores: En primer lugar por el factor político. Los dirigentes apristas de la FENCAP tenían poca confianza en los actos de un gobierno militar, por la tradicional oposición entre el partido aprista y las fuerzas armadas del país. Sin embargo, ellos se vieron obligados a definirse en cuanto a su lealtad entre los intereses del campesino y la línea política del APRA. En segundo lugar el carácter radical de la nueva ley, que empezó por afectar y cooperativizar las grandes y modernas haciendas azucareras del norte costeño, encontró desprevenido al sindicalismo tradicional allá existente, el cual nunca había planteado en serio la reforma de estas estructuras empresariales. El rompimiento del silencio de FENCAP sobre la nueva ley se produjo a través de un manifiesto dirigido al campesino y a la clase trabajadora. En este manifiesto la FENCAP expresa que:

²⁸ No es claro, sin embargo, si esta cifra se refiere exclusivamente al número de personas efectivamente inscritas, o si también incluye a sus familiares. A veces las cifras que proporcionan los informantes no son más que estimaciones globales del número total de personas que una organización determinada puede movilizar para efectos de una demostración pública.

²⁹ Aunque la FENCAP ha organizado manifestaciones de apoyo a la reforma agraria de Belaúnde en 1964 y 1966, parece que éstas más bien cumplieron finalidades políticas antes de constituir reclamos por un programa trascendental de reforma agraria. Ver también la nota 1 al pie de la página?

³⁰ Los conceptos básicos del APRA, por ejemplo, excluyeron al sector de la agricultura moderna de la aplicación de la reforma agraria. Por otra parte, se observa que la inclusión del artículo especial que sanciona a invasores, etcétera, con la exclusión de los beneficios de la reforma agraria en la Ley 15037 (de 1964) era el resultado de una iniciativa APRA-ODRIISTA en el parlamento.

“El 24 de junio de 1969, el Perú y su clase campesina recibieron con beneplácito y emoción patriótica la nueva ley de reforma agraria. Para beneplácito y orgullo de la FENCAP, en dicho instrumento legal se consideró gran parte de nuestros planteamientos, abriendo así la posibilidad de una verdadera revolución en el sector agrario.

El Tercer Plenario Nacional Sindical Agrario declaró:

“Su plena identificación con los postulados del gobierno revolucionario actual y su deseo de compartir trabajos en el proceso de la reforma agraria del cual el campesino no puede estar ausente para asegurar su bienestar, su libertad y su dignidad como ciudadano de un nuevo Perú.”³¹

Aparentemente los valores propios de la organización campesina habían prevalecido sobre los intereses partidistas de la organización política. Por otra parte este manifiesto también era un intento “de subir al carro”; de no quedar aislado y marginado del proceso de cambio con consecuencias desastrosas y previsibles para la existencia misma de la organización.

Esta nueva posición de la FENCAP tenía un doble efecto. Por una parte se estableció un contacto con el actual gobierno, el cual desde ese momento empezó a consultar a la FENCAP y a pedir su colaboración. Por otra parte se produjo una rotura con el liderazgo de la organización sindical matriz, la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), induciendo a un fraccionamiento de la misma FENCAP. Líderes de la CTP y algunos miembros de la FENCAP formaron una nueva organización llamada Central Única Nacional Agraria (CUNA) la cual “arrastró” una parte difícilmente apreciable de las bases de FENCAP.

Pero los contactos establecidos con el gobierno tampoco fueron de larga duración. Después de algunos meses de contactos regulares altos funcionarios del gobierno requirieron de FENCAP un pronunciamiento público sobre la actuación de los partidos políticos en materia de legislación agraria bajo los regímenes anteriores. Este requerimiento no fue atendido por los líderes de FENCAP. La lealtad al

³¹ FENCAP: Manifiesto al Campesino y a la Clase Trabajadora: OIGA 9.1.70. Esta declaración, pagada por la Oficina Nacional de Información, también apareció en el diario oficial *El Peruano* y fue ampliamente difundida por el Ministerio de Agricultura mediante avisos murales que se colocaron en muchos pueblos del país. Al parecer, esta profusa divulgación del Manifiesto por los organismos del gobierno puso a la FENCAP en una situación embarazosa frente a sus aliados políticos del APRA y de la CTP. Ella demuestra, sin embargo, la gran importancia que el gobierno adjudicó al apoyo de la FENCAP para la reforma agraria.

partido prevaleció sobre el interés de la organización campesina en participar en el proceso de cambio. Con posterioridad no se han producido más contactos entre esferas gubernamentales y la FENCAP.

La actitud ambivalente de FENCAP con respecto a la reforma agraria ha contribuido no solamente al debilitamiento de su posición al nivel nacional sino también a una pérdida considerable de bases afiliadas. Este fenómeno se ha manifestado particularmente en la costa central y sur, pero también en la costa norteña. Varias federaciones provinciales como en Cañete, Ica y Chancay han cambiado sus directivas y virtualmente se consideran desafiadas de la FENCAP o ya se han afiliado a otras organizaciones sindicales como la CGTP.³² El factor que tal vez ha influido más en la declinación progresiva de FENCAP ha sido su débil defensa de los intereses campesinos en relación con las parcelaciones privadas efectuadas, al amparo del texto original de la ley 17716, principalmente en la Costa. Algunos líderes de FENCAP inclusive han sido acusados públicamente de sabotaje a la reforma agraria.³³

Como veremos más adelante, para el caso de Cañete, una apertura legal en la ley original que permitió las parcelaciones privadas ha dado origen a una movilización campesina *sui generis*, principalmente en la Costa. A través de las parcelaciones privadas los hacendados lograron subdividir y vender sus tierras a amigos, familiares y algunos trabajadores adictos, manteniendo intacta la estructura de las empresas y el control sobre las mismas. Como consecuencia de estas prácticas, que desvirtuaron el espíritu de la reforma agraria, a pocos meses de la expedición de la ley 17716 el gobierno modificó los artículos respectivos introduciendo la exigencia de que el propietario, antes de vender tierras a terceros, otorgue a los trabajadores un lote de dimensión proporcional al número de ellos, eliminando así prácticamente la posibilidad de que se continuasen tales "parcelaciones".³⁴ Sin embargo, para deshacer las parcelaciones ya efectuadas legalmente las autoridades de reforma agraria prácticamente tenían como único recurso apoyarse en la aplicación del Artículo 45 de la Ley 17716.³⁵ Rápidamente los campesinos de las haciendas así parce-

³² Confederación General de Trabajadores del Perú. Militante y creciente organización sindical de carácter clasista que en enero de 1970 obtuvo su reconocimiento legal del Ministerio de Trabajo.

³³ EXPRESO, 16.2.71. Declaraciones del doctor Napoleón Tello, Gerente de la Cooperativa Comunal de Andajo en Piura.

³⁴ D. L. núm. 18003 del 25 de noviembre de 1969: Modificación del Título IX. Se observa que no han habido más parcelaciones privadas posteriores a este decreto.

³⁵ Este artículo permite reducir el mínimo inafectable o la afectación total de un predio en caso que existan condiciones contrarias a la legislación laboral en las relaciones de trabajo, así calificadas por el Ministerio de Trabajo.

ladas se dieron cuenta de las maniobras de sus patrones quienes prácticamente frustraron sus esperanzas de ser beneficiados algún día por la reforma agraria. Porque a pesar del poco interés por la reforma agraria mostrado por sus líderes sindicales tradicionales, la dinámica de los cambios anunciados por el nuevo gobierno había despertado amplias expectativas y esperanza entre las clases populares y las capas campesinas que estaban más expuestas a la información pública, como son los de la Costa. Ellos emperaron entonces a buscar nuevos contactos fuera del ámbito tradicional de FENCAP. Después de un periodo de desorientación³⁶ se establecieron relaciones con elementos urbanos no pertenecientes a las tradicionales fuerzas políticas y simpatizantes con los lineamientos trazados por el gobierno. Estas personas provenían tanto de círculos intelectuales de izquierda como de organizaciones sindicales no pertenecientes a la tendencia aprista. Poco tiempo después surgió entre los campesinos un nuevo tipo de liderazgo más radical y decidido a luchar por la "defensa de la reforma agraria". Los tradicionales líderes por su ambivalencia en cuanto a los nuevos objetivos de la lucha sindical, en un número considerable de casos, rápidamente fueron desplazados por líderes más radicales. Al mismo tiempo había surgido al nivel nacional, y proveniente de estratos urbanos, un movimiento de apoyo a las reclamaciones campesinas por la tierra. Al respecto merecen mención particular el diario *Expreso*, el semanario *Unidad*, la Confederación General de Trabajadores del Perú y algunos grupos de profesionales e intelectuales. El elemento asociador entre estos diferentes grupos era el objetivo común de no permitir que se desvirtuasen los objetivos de la reforma agraria expresados en el lema "la tierra para quien la trabaja". Los dirigentes de FENCAP, frecuentemente vinculados políticamente con intereses económicos contrarios a una aplicación radical de la reforma agraria, rápidamente perdieron el control sobre sus organizaciones de base, las cuales adoptaron una línea de acción radical, reclamando principalmente la anulación de las parcelaciones privadas. El caso que ha suscitado más publicidad es el de la hacienda Huando, donde los trabajadores entraron en una huelga indefinida que duró 115 días. En el valle de Cañete, a iniciativa de un Comité provincial de Defensa de la Reforma Agraria, se paralizaron todos los trabajos en las haciendas durante 4 días hasta que el gobierno instaló una comisión especial encargada de revisar las parcelaciones privadas.

³⁶ Algunos sindicatos durante algún tiempo establecieron relaciones con CUNA, organización disidente de FENCAP de orientación aprista más ortodoxa, pero luego también "le dieron la espalda" a ésta.

La característica más sobresaliente de este proceso de movilización campesina para obtener la propiedad de la tierra que se produjo en una región determinada y limitada consiste en el hecho de que sobrepasó las directivas de la tradicional y fuerte organización campesina allí existente.

Este proceso se inició en un momento en que se produjo una aceleración de las expectativas, las mismas que, sin embargo, se vieron frustradas, al menos temporalmente, por la "contrarreforma" de los terratenientes. Además se produjo en regiones relativamente prósperas y modernizadas, donde ya existía una larga tradición de lucha organizada. Esta lucha sindical, sin embargo, siempre se había enfocado hacia reivindicaciones sociales y laborales.³⁷ Pero tan pronto como la propiedad de la tierra empezó a ser un ideal realizable esto vino a ser el objetivo principal de la acción. La acción organizada que resulta de la conciencia de clase en cuanto a sus objetivos parece estar condicionada por el concepto subjetivo de lo realísticamente alcanzable. Por otra parte, el grado de convergencia sobre los objetivos de la acción entre los líderes y los miembros de la organización determina su grado de identificación mutua. En el caso que describimos se encuentra que el liderazgo de FENCAP perdió la adhesión de sus afiliados cuando estos últimos empezaron a tener más confianza en los postulados del gobierno que sus líderes tradicionales. Los nuevos líderes por su parte se esforzaron para afianzar a los campesinos en la sincera intención del gobierno de dar la tierra a quien la trabaja.³⁸

A raíz de los procesos arriba descritos, la FENCAP, que fue hasta 1968 la organización nacional campesina más importante del país, en poco tiempo ha venido "desinflándose" progresivamente. Alejada de la política agraria nacional, cortados sus vínculos con la CTP, y perdiendo cada día un mayor número de sus bases ha venido a ser una agrupación aislada, desvinculada de la dinámica campesina actual. Su actual potencialidad de captación del descontento de grupos aún

³⁷ Según entrevistas con líderes sindicales en la hacienda Sta. Bárbara (diciembre de 1970). Antes del año 1969 ellos habían oído hablar sólo vagamente sobre ideas de reforma agraria. También este caso confirma la tesis de Affonso de que en la mayoría de los sindicatos de trabajadores rurales las peticiones de tierras han desempeñado un papel poco importante en las negociaciones colectivas.

³⁸ Así en varias haciendas de Cañete y en abierto desafío a sus dueños se pintaron frases de discursos del Presidente de la República y lemas de la reforma agraria. En un volante que decreta la huelga indefinida se lee: "El gobierno revolucionario ha declarado la reforma agraria como espina dorsal de la transformación de las estructuras social, cultural, política y económica." Comunicado Oficial núm. 2 de la Federación Departamental de Campesinos de Cañete y el Comité Provincial de Defensa de la Reforma Agraria, noviembre de 1970.

no beneficiados o supuestamente perjudicados³⁹ se verá disminuir rápidamente a medida que avance la reforma. Si no cambia a su actual orientación parece que solamente en el caso de que se estancara la reforma agraria, que disminuyera en forma significativa su ritmo de ejecución o que se aumentasen considerablemente los problemas derivados de su aplicación, la FENCAP podría, todavía, desempeñar un papel asociador en el medio campesino.

1.3.4. *Central Unión Nacional Agraria (CUNA)*

Como ya se ha indicado antes, la Central Unión Nacional Agraria se originó de una división provocada en el seno de la FENCAP a poco tiempo de que ésta manifestara su adhesión a los postulados de la actual reforma agraria. Esta división estuvo instigada por los directivos de la Central de Trabajadores del Perú, consistiendo el punto de divergencia en la adhesión formal de FENCAP a la política de reforma agraria del gobierno. Aunque no disponemos de datos precisos del número total de bases que siguieron a CUNA hay razones para presumir que éste no era totalmente insignificante. La federación provincial de campesinos de Chancay, varios sindicatos del valle de Cañete, el sindicato de Huando y algunos otros más en las regiones cercanas a Lima, durante algún tiempo se han hecho asesorar por CUNA. Por otra parte, según expresión de uno de los dirigentes de FENCAP "los amigos de la CTP nos han hecho más daño que el propio gobierno".

CUNA al principio parece haber adoptado una actitud más agresiva que la FENCAP en defensa de los intereses campesinos en las regiones "afectadas" por las parcelaciones privadas. Sin embargo, y probablemente a raíz de la ambivalencia de los intereses de sus líderes, la CUNA también ya habría cedido mucho terreno a las tendencias sindicales más radicales.

1.3.5. *La Federación Campesina del Perú*

La FCP es una pequeña federación campesina nacional afiliada a la Central Nacional de Trabajadores de tenencia sociocristiana. Surgida a principio de los años sesenta, originalmente ha tenido el nombre de Federación Campesina Revolucionaria del Perú (FECAREP).

³⁹ La reciente inclusión de los agricultores medianos en la organización puede ser significativa en este sentido.

Después de un proceso administrativo que duró 14 meses, en enero de 1970 el Ministerio de Trabajo reconoció oficialmente a la FCP como federación nacional. En la actualidad la FCP cuenta con un total de 38 sindicatos de trabajadores, y tres federaciones regionales de comunidades campesinas. El principal objetivo inmediato de la dirección nacional consiste en el fortalecimiento de la organización mediante la promoción de sindicatos de trabajadores, ya que éstos constituyen la base legal de las federaciones provinciales y departamentales. Empero, se considera que el objetivo a largo plazo debe ser la integración de organizaciones de todas las categorías de trabajadores rurales (yanaconas, arrendires, comuneros, pequeños propietarios y cooperativas).

Las principales bases de la FCP están concentradas en los departamentos de Lima (11 sindicatos y una federación de comunidades), Puna (12 sindicatos), Cuzco (8 sindicatos) ⁴⁰ y Piura (9 sindicatos) y una federación de comunidades. También una cooperativa ganadera en la región de Tarma (Departamento de Junín) y la Federación de Comunidades del Centro estarían afiliadas a la FCP. El total de trabajadores y comuneros organizados bajo la orientación de la FCP estaría entre 25 y 50 mil.⁴¹

En el plano internacional la FCP está vinculada a la Federación Campesina Latinoamericana (FCL), la CLASC y la Confederación Mundial del Trabajo. La Central Nacional de Trabajadores, organización matriz a nivel nacional, ha sido constituida por el anterior Movimiento Sindical Cristiano del Perú (MOSCP). Recién ha obtenido su reconocimiento legal por parte del Ministerio de Trabajo.

Tanto la anterior FECAREP, como la FCP en sus reivindicaciones han dado un lugar importante a la ejecución de una efectiva reforma agraria. La FCP ha respaldado plenamente la reforma agraria emprendida por el actual gobierno en cuanto a sus lineamientos generales, pero mantiene una posición crítica respecto a su ejecución. En un comunicado de prensa de noviembre de 1970 ⁴² la FCP expresa su disconformidad con la actuación de las autoridades y funcionarios encargados de la ejecución de la reforma agraria y exige que el gobierno dé solución definitiva a los problemas derivados de las parcelaciones privadas mediante la anulación de lo actuado bajo el Título IX. Además llama la atención por los atropellos de las autoridades

⁴⁰ Más dos sindicatos aún no reconocidos.

⁴¹ Según las propias estimaciones de la FCP. Se observa que esta cifra es considerablemente inferior a la que indican la FEOCAP y la CCTP. Podría ser, sin embargo, que la estimación de la FCP es más acertada que las cifras indicadas por éstas.

⁴² Comunicado de prensa. Ver anexo 1.

contra los líderes de las organizaciones campesinas y exige la constitución de una comisión mixta de representantes campesinos, técnicos y representantes del gobierno para la solución de los problemas denunciados.

La FCP denuncia con rigor ciertas faltas en la ejecución de la reforma agraria, pero se muestra reservada en cuanto a los Comités de Defensa de la Reforma Agraria y en algunos casos ha dejado la iniciativa de la lucha a éstos.⁴³ Se observa también que la FCP, a pesar de su participación en el movimiento por la revisión de las parcelaciones privadas, no ha logrado ampliar en forma significativa el número de sus bases afiliadas.

1.3.6. Las organizaciones tipo "movimiento"

Mientras que las organizaciones anteriores tenían un carácter predominantemente sindical,⁴⁴ las organizaciones que se describe a continuación presentan características mucho más heterogéneas, lo que nos induce a preferir para éstas el término "movimientos". Contrario a la situación en la Costa, este tipo de organización campesina ha proliferado, principalmente en las zonas más tradicionales de la Sierra.

Fue allá donde a partir de 1955, aproximadamente, se originó un masivo movimiento campesino que se caracterizó por el surgimiento de sindicatos de siervos y de federaciones de comunidades que se unieron en asociaciones campesinas de carácter local y regional. En la parte introductoria a esta nota ya nos hemos referido al vasto proceso de movilización campesina a que estas organizaciones han dado forma al principio de la década del sesenta.

Los sindicatos de siervos de hacienda reivindicaron la abolición de las relaciones feudales y la aplicación de la legislación laboral; las comunidades, inducidas por necesidades derivadas de su crecimiento demográfico, reclamaron principalmente la propiedad de la tierra.

Muchas de las organizaciones locales o regionales que resultaron de este proceso nunca han logrado o querido incorporarse en asociaciones en grado superior. Muchas de éstas, después de un periodo de intensa movilización, han entrado en receso. Sin embargo, hay también federaciones de carácter regional que han mantenido su es-

⁴³ Como en el caso de Cañete. Allá los dirigentes del Comité de Defensa de la Reforma Agraria mostraron un desprecio por la combatividad de los sindicatos de la FCP a los cuales llegaron a considerar "pro-patronales".

⁴⁴ Sin embargo, la FENCAEP ya representa un tipo de organización transitoria.

estructura organizacional independiente, participando en alianzas ocasionales según las circunstancias.

La principal organización de alcance nacional que ha tratado de reunir fuerzas con base en estas asociaciones locales y regionales ha sido la Confederación de Campesinos del Perú. Recientemente también la Confederación General de Trabajadores del Perú ha emprendido iniciativas tendientes a reunir estas fuerzas en torno a una proyectada nueva federación campesina nacional. Una de las federaciones regionales, la Central Departamental de Trabajadores y Campesinos de Puno ha llegado a ser tan importante que se proyectó hacia un nivel nacional, adoptando el nombre de Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos.

1.3.7. Conferencia de Campesinos del Perú (ccp)

El origen de la ccp, que se ubica alrededor del año 1956, a grandes rasgos es similar al de FENCAP, siendo el Partido Comunista del Perú la principal fuente de su apoyo político. Fortalecido por el proceso de movilización y sindicalización masiva de la Sierra, la ccp ha podido durante algún tiempo disputar con la FENCAP la dirección y el control del sindicalismo campesino del país.⁴⁵ Esta movilización campesina de la Sierra, especialmente a principios de la década del sesenta, ha contribuido a la progresiva radicalización del movimiento y la toma de su dirección y control por grupos políticos de la extrema izquierda del país. Agrupando principalmente a sindicatos campesinos de reciente formación, esta Confederación, que fue severamente reprimida después de los acontecimientos guerrilleros del año 1965, no ha podido conseguir la coherencia y la tradición sindical que caracterizó a la FENCAP.

Desde 1968 la ccp ha entrado en una fase de declinación y de inactividad. Gran parte de sus bases pasaron una línea sindical más tradicional-marxista y solamente algunas federaciones departamentales mantuvieron una posición independiente más cercana a la línea original de la ccp. Su actitud frente a la reforma agraria actual ha sido reservada, siendo el punto principal de desacuerdo la obligación de los campesinos a pagar el valor de tierras que reciben. Pero aún estas dos federaciones parecen últimamente estar acercándose a una línea política más conforme con los principios reformistas del gobierno.

⁴⁵ Aníbal Quijano, "El Movimiento Campesino del Perú y sus líderes". Revista América Latina, año 8, núm. 4, 1965, pp. 47.

1.3.8. Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC)

El FNTC es la proyección al nivel nacional de un organismo regional del departamento de Puno con el nombre de Central Departamental de Trabajadores y Campesinos (CDTC). Esta organización, que originalmente tenía el nombre de Frente Sindical Campesino, se fundó a comienzos de la década del sesenta bajo la dirección y estímulo de los hermanos Cáceres.⁴⁶ Entre los objetivos de esta organización, de tendencia social-cristiana, predominaban el elemento laboral-reivindicativo y la elevación general del nivel de vida del campesino. Dentro de estos objetivos generales, la reforma agraria figuraba como un elemento esencial, entre otros. A través de la acción parlamentaria de sus dirigentes el movimiento ha promovido concretamente el acceso del campesino a la educación, el mejoramiento de las condiciones laborales en las haciendas y la construcción de obras comunales y de infraestructura. Debido a la oposición de esta organización a las invasiones de tierras, el departamento de Puno prácticamente no ha sido afectado por los movimientos agrarios que hemos mencionado anteriormente.

El reclamo de medidas de reforma agraria tal vez ha sido más moderado que en el caso de las organizaciones de tendencia más marcadamente de izquierda, pero de ninguna manera ha estado ausente.

A pesar de su proyección a escala nacional, el movimiento siempre ha mantenido un carácter que puede ser calificado de marcadamente regionalista.

A fines de 1965 el movimiento tenía en Puno más de 1,300 bases afiliadas,⁴⁷ tanto entre sindicatos de hacienda como comunidades y parcialidades.⁴⁸ Al nivel regional la organización era tan influyente que con frecuencia los campesinos usaban como único documento de identificación su carnet sindical. Aunque el número de sus afiliados puede haber fluctuado en alrededor de los 100,000, éste parece haber disminuido últimamente.

Su relación con la aplicación de la actual reforma agraria está descrita en el capítulo referente a Puno, más adelante.

⁴⁶ Véase más adelante el capítulo sobre la reforma agraria en Puno.

⁴⁷ Gerrit Huizer, "Report on the Study of the Role of Peasant Organizations in the process of Agrarian Reform in Latin America, Preliminary Draft". Geneve, 1969, mimeografiado, p. 326.

⁴⁸ La parcialidad es una comunidad campesina que no está reconocida legalmente como tal.

1.3.9. Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)

La Confederación General de Trabajadores del Perú, aunque de reciente formación,⁴⁹ está fundada en la larga tradición del sindicalismo de izquierda que se remonta a la creación de una organización sindical del mismo nombre en 1929 por don Carlos Mariátegui. Siguiendo la línea de un sindicalismo combativo y "clasista", la CGTP en los últimos dos años ha demostrado un dinamismo notable, que ha resultado en un rápido aumento de sus bases y, en su reconocimiento oficial que fue otorgado por el Ministerio de Trabajo en enero de 1971.

Aunque representando un sindicalismo básicamente obrero-urbano, la CGTP, que todavía no cuenta con una organización propia para el sector campesino, recientemente ha venido a desplegar una intensa actividad para atraer también a los sectores radicalizados del movimiento campesino, entre éstos a los que anteriormente constituyeron la CCP.

A través de una Comisión Agraria la CGTP ha promovido la realización de congresos campesinos orientados en una línea de apoyo a la reforma agraria. Mediante estos congresos la CGTP busca unificar las múltiples organizaciones existentes y lograr una mayor participación campesina en el proceso de reforma iniciado por el gobierno. Varios de estos congresos han resultado en la fundación de nuevas federaciones departamentales o en la adhesión de federaciones ya existentes a las orientaciones de la CGTP. Tales congresos hasta la fecha se han realizado en los siguientes departamentos: Cuzco, Huancavelica (Federación Departamental de Comunidades y Campesinos de Huancavelica), Junín (Federación Departamental de Campesinos de Junín), Piura, Arequipa (Federación Departamental de Campesinos de Arequipa), Lambayeque (Federación de Comunidades de Lambayeque), Lima (Federación Departamental de Comunidades, Cooperativas y Sindicatos Campesinos "Tupac Amaru") e Ica. También se realizó en 1970 el III Congreso Regional de Comunidades y Campesinos del Centro (Junín, Huancavelica y Pasco). El objetivo final de estos congresos es la creación de condiciones propicias para la realización de un Congreso Nacional Campesino del cual podría originarse una nueva Federación Nacional Campesina. Según un dirigente de la CGTP, en la actualidad un total de 17 federaciones (entre

⁴⁹ La CGTP (actual) se constituyó en junio de 1968 y se proclamó continuadora de la organización del mismo nombre fundada en 1929 y posteriormente disuelta bajo el gobierno del presidente Sánchez Cerro.

departamentales y provinciales), representando aproximadamente un millón de campesinos organizados, se harían orientar por la CCRP.⁵⁰

Otro medio de promoción de la organización campesina ha sido la formación de Comités de Defensa de la Reforma Agraria inspirados en el modelo cubano de la movilización campesina. Aunque es difícil encontrar su origen, hay indicios de que los primeros comités de este tipo surgieron en las zonas rurales de la costa norteña poco tiempo después de la afectación de los complejos azucareros, y posiblemente promovidos por un reducido grupo de funcionarios públicos.⁵¹ Los comités se difundieron rápidamente y también empezaron a ampliar sus objetivos. Aparte de los Comités de Defensa de la Reforma Agraria surgieron otros Comités de Defensa de la Revolución peruana. Estos últimos se difundieron particularmente en las zonas urbanas, entre pobladores de los pueblos jóvenes y grupos gremiales y profesionales. En abril de 1970 el Partido Comunista adoptó una resolución encomendando a la CCRP la organización, en todos los centros de trabajo, comunidades, cooperativas, haciendas, centros de estudios, barrios, pueblos jóvenes y localidades de miles de Comités de Defensa de la Revolución.⁵² Poco después, a nivel nacional, se inició un debate sobre la conveniencia de estos comités, cuando algunos diarios de la capital los atacaron por ser “maniobras de infiltración comunista”. El gobierno defendió a los comités contra estos ataques por constituir “genuinas expresiones del sentir del pueblo”, pero advirtió al mismo tiempo “no queremos que de ella puedan aprovecharse pequeños y desprestigiados grupos políticos que obedecen consignas extranjeras”.⁵³ El gobierno también asumió la orientación y la tutela de los mismos, ordenando, como primera medida, su inscripción en un registro en el Ministerio de Agricultura. Aunque posteriormente todavía ha habido una campaña periodística de promoción de los Comités de Defensa,⁵⁴ pues aparentemente el gobierno no ha querido fomentar este tipo de movilización popular en torno a sus postulados revolucionarios. Solamente así se explica la ausencia de cualquier iniciativa oficial para orientar y estructurar estos comités.

⁵⁰ Parece ser que esta cifra aproximada se refiere no solamente a los afiliados sino también a sus familiares y a otras personas que en principio estarían dispuestas a seguir sus orientaciones.

⁵¹ Según información recogida durante un viaje del autor en enero de 1970 a las zonas de reforma agraria en Piura y La Libertad.

⁵² “Unidad”, 2 de abril de 1970.

⁵³ Discurso del presidente Velasco ante los licenciados de las Fuerzas Armadas, abril de 1970.

⁵⁴ Diario Expreso, ver e.o. las columnas de Ismael Frías, del 12, 17, 20 y 22 de junio de 1970.

Sea como sea, la CGTP ha seguido apoyando a los Comités de Defensa de la Reforma Agraria, a los cuales considera como medios apropiados de organización y movilización campesina, particularmente en regiones en donde por motivos de táctica no estima conveniente insistir en la formación de nuevos sindicatos campesinos o en la afiliación de los ya existentes a la CGTP.⁵⁵

Una tercera característica de las actividades de la CGTP en cuanto a la promoción de las organizaciones campesinas ha sido el énfasis que se le ha dado a toda forma de asesoría jurídica de las organizaciones de base.

La CGTP considera que los asesores de las organizaciones son decisivos para la orientación de las mismas. Tal vez por sus lazos tradicionales con grupos intelectuales de izquierda, la CGTP ha logrado vincular un buen número de profesionales e intelectuales jóvenes a estas tareas de asesoría y orientación de las bases. No es de sorprender, por lo tanto, que también en el liderazgo de las organizaciones predomine el elemento joven, con estudio, y frecuentemente de extracción urbana.

Al respecto se distingue de manera significativa del liderazgo de FENCAP que está caracterizado por elementos de más edad, más arraigados en las comunidades locales y tal vez más "cerca" a la cultura campesina, pero también más vinculados con intereses contrarios a la reforma agraria por motivos económicos o políticos.

⁵⁵ Aunque relativamente poco se conoce sobre los Comités de Defensa, quisiéramos tentativamente formular las siguientes observaciones sobre su incidencia en el proceso de la reforma agraria.

En primer lugar la promoción de tales comités no ha sido el patrimonio exclusivo de los grupos sindicales o políticos de izquierda. En el departamento del Cuzco la constitución de tales comités fue aconsejada como medio apropiado dentro del plan de capacitación y motivación elaborado por el Comité de Apoyo a la Reforma Agraria (COMACRA) para la Reforma Agraria en la Pampa de Anta. También el órgano oficial de la Dirección de Promoción y Difusión de la Reforma Agraria, Tupac Amaru en su edición de diciembre de 1969 (año 1, núm. 2) elogió a los Comités de Defensa de la Reforma Agraria y anunció una campaña promotora de los mismos. En ediciones posteriores, sin embargo, no ha vuelto a tocar el tema.

- Los Comités de Defensa de la Reforma Agraria parecen haber prosperado más en estas zonas donde surgió resistencia al proceso de cambio por parte de los hacendados.
- Los Comités de Defensa, debido a su nombre llamativo, han tenido una capacidad potencial (y en algunos casos efectiva) para movilizar la población campesina en torno a su interés en una aplicación radical y rápida de la reforma agraria.
- La falta de una decidida política de parte del gobierno en apoyo a la movilización popular ha inducido a la situación actual en que existe una variedad de iniciativas aisladas y poco consistentes que buscan medios apropiados para una mayor participación e incidencia campesina en el proceso de reforma agraria.

II. Algunos casos de reforma agraria y la acción campesina

2.1. Valle de Cañete — (Costa)

El rico valle de Cañete, situado a 150 kilómetros al sur de Lima, tenía en 1968 una población total de 66 000 habitantes, de los cuales el 66% viven en la parte rural. Como población flotante debe considerarse las 3 000 personas que aproximadamente inmigran anualmente al valle en busca de trabajo temporal. Una parte de estos obreros temporales establecen su residencia definitiva en el valle donde ya constituyen una significativa reserva de mano de obra para las faenas estacionales en las haciendas.⁵⁶

Las formas de propiedad y tenencia de la tierra en el valle de Cañete son las tradicionales en los valles de la costa del Perú, fluctuando desde el minifundio más extremo hasta los latifundios de más de 1 000 hectáreas. El sistema predominante de explotación está conformado por la hacienda mediana y grande. A diferencia de la región azucarera de la costa norteña en donde predominaba el capital extranjero, la propiedad de las tierras de Cañete está en manos de una oligarquía nacional. La organización de los trabajadores agrícolas en sindicatos comenzó alrededor del año 1960. En 1962 se formó la Federación Provincial de Campesinos de Cañete, afiliada a la FENCAP. En los años subsiguientes, no obstante la resistencia de los patrones, se alcanzó un alto grado de sindicalización y se produjeron un gran número de conflictos laborales. Paralelamente a este sindicalismo de tenencia aprista también surgió una organización campesina de tendencia democristiana —la Federación de Trabajadores Campesinos de la Provincia de Cañete (FETRACAP) afiliada al MOSICP. Las principales reivindicaciones campesinas en esta época estuvieron relacionadas con aumentos salariales, despido de trabajadores jubilados, falta de pago de beneficios sociales y atraso en el pago de los sueldos. En 1964 y 1966 los sindicatos de Cañete afiliados a FENCAP se movilizaron para apoyar el programa de reforma agraria del gobierno del presidente Belaúnde.⁵⁷

Durante la vigencia de la ley 15037 (1964-1969) en Cañete no se ha modificado en proporción significativa el régimen de propiedad

⁵⁶ Se estima que en el valle residen un número aproximado de 2 000 trabajadores eventuales. Estos fueron usados en el pasado frecuentemente como rompehuelgas.

⁵⁷ Participación en concentraciones demostrativas en Lima. Los líderes sindicales de Cañete, sin embargo, observaron que estas demostraciones tenían un carácter meramente político. Ellos mismos no tenían sido ideas muy vagas de lo que es reforma agraria. En ningún caso han presentado reclamos concretos de tierra.

existente. Entre 1967 y 1969 solamente se afectó un total de 956 hectáreas,⁵⁸ las cuales fueron adjudicadas en forma de pequeñas parcelas individuales. Además en la mayoría de los casos se trató de tierras periféricas de segunda o tercera categoría.⁵⁹

Las parcelaciones privadas

Después de la expedición de la ley 17716 (24 de junio de 1969) los hacendados del valle rápidamente encontraron la apertura que ésta dejó para dividir los fundos existentes en lotes inferiores al mínimo inafectable.⁶⁰ Cuando en noviembre del mismo año se modificó el texto respectivo del título IX de la ley 17716, en 38 de los 63 fundos los propietarios ya habían alcanzado a efectuar tales parcelaciones privadas. Se conoce que, en varios casos, las parcelaciones así efectuadas tienen carácter ficticio destinado a mantener bajo nuevos propietarios aparentes, grandes extensiones de tierra. En el caso de la hacienda San Benito, 11 de los 18 lotes en que fue repartida estarían en manos de familiares del anterior propietario. En la hacienda Santa Bárbara los trabajadores continuaron recibiendo sus sueldos de la misma entidad social que les pagaba antes, aunque nominalmente se habían formado tres nuevas haciendas. Aunque la ley también exige la conducción directa "por parte del propietario" (Decreto ley 17716, artículo 20), en muchos casos los trabajadores solamente con mucha posterioridad se enteraron del cambio de sus patrones. Para los trabajadores inicialmente todo quedó aparentemente igual, pero más tarde en la mayoría de las haciendas se introdujeron ligeras modificaciones en la organización del trabajo. Éstas tenían una doble finalidad: por una parte, el afán de demostrar que las reparticiones no eran ficticias sino reales; y, por otra parte, el aprovechamiento de la posibilidad de debilitar la organización sindical existente. Las parcelaciones de hecho conllevaron la dispersión de los trabajadores estables de la unidad empresarial anterior entre las nuevas entidades constituidas. Ya que la legislación peruana solamente reconoce organizaciones sindicales basadas en la unidad de empresa, los antiguos sindicatos repentinamente se vieron ante una situación en que no tenían base para su existencia legal. En varios casos los hacendados

⁵⁸ Aplicación del artículo 15 (adjudicación a feudatarios).

⁵⁹ Según información de la Agencia Agraria de San Vicente.

⁶⁰ Según la Ley (Art. 28) las explotaciones agrícolas en la costa tienen un mínimo inafectable de 150 has, de tierras de cultivo bajo riego, ampliable a 200 has, cuando se cumple con ciertos requisitos.

también solicitaron al Ministerio de Trabajo la disolución de los antiguos sindicatos.

Mientras tanto, en el curso de 1970, se había producido una situación tensa y conflictiva entre los sindicatos y los funcionarios locales del Ministerio de Trabajo. En cierto caso los trabajadores de dos haciendas acusaron a dichos funcionarios de haber hecho desaparecer intencionalmente pruebas presentadas por los sindicatos sobre incumplimiento de las leyes laborales por parte de los propietarios.⁶¹ La presentación de tales pruebas se había vuelto el principal recurso de los campesinos para lograr la afectación por reforma agraria de las haciendas ya parceladas privadamente y los funcionarios del Ministerio de Trabajo tenían una posición clave en cuanto eran los encargados de pronunciarse sobre este causal de afectación. Entre los documentos supuestamente perdidos estarían declaraciones de quiebra de fundos que formaron parte de las haciendas, una carta de la Caja Nacional de Seguros comprobando una deuda de 350 mil soles por cotizaciones atrasadas⁶² y pruebas de que la hacienda había faltado en indemnizar a 119 trabajadores por concepto de vacaciones no devengadas durante dos años.⁶³ Los sindicatos amenazaron iniciar un paro indefinido de 20 mil trabajadores en todo el valle para lograr la destitución de los funcionarios del Ministerio de Trabajo. A éstos, además de serias fallas administrativas, se les acusó de un comportamiento parcializado a favor de los hacendados.⁶⁴ Aunque en ese instante el gobierno logró evitar el paro anunciado mediante la instalación de una comisión especial encargada de emitir una opinión técnica sobre la aplicación del artículo legal referido, algunos meses más tarde otra vez la situación se hizo tensa. En el mes de octubre el Ministerio de Trabajo había realizado un total de 35 inspecciones oculares para comprobar la existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral en las haciendas previamente parceladas.⁶⁵ Los dictámenes de dichas inspecciones en todos los casos resolvieron en términos exactamente iguales que no existieron tales condiciones. Con estas sentencias prácticamente se habían agotado los recursos legales para lograr la afectación por la reforma agraria a que aspiraban los

⁶¹ La existencia de tales condiciones, comprobadas por el Ministerio de Trabajo es causal de afectación (D. L. 17716, art. 45 inc. B), la cual en este caso también se hace extensiva sobre el mínimo inafectable.

⁶² Las cuales sin embargo habían sido descartadas de los sueldos de los trabajadores.

⁶³ *Expreso*, 20.6.70 y 23.6.70.

⁶⁴ *Expreso*, 26.6.70.

⁶⁵ Mientras tanto, mediante la Resolución Suprema 64 del 31 de julio de 1970 el Gobierno había reglamentado el artículo 45 del D. L. 17716, dando normas precisas para las diligencias de las inspecciones.

campesinos.⁶⁶ Esta vez los sindicatos y el Comité de Defensa de la Reforma Agraria, enterados de los dictámenes, no vacilaron más y decretaron una huelga general indefinida en todo el valle que se inició el 16 de noviembre. Entre las demandas principales estaban: la anulación de todas las parcelaciones privadas, la anulación de todas las visitas inspectivas a partir del mes de octubre y la subrogación del inspector de Trabajo del Valle. Aunque el paro no fue total se calcula que alrededor de diez mil trabajadores depusieron el trabajo. Los hacendados trataron de romper la huelga mediante la contratación masiva de trabajadores eventuales,⁶⁷ pero los trabajadores estables de las haciendas contestaron con comités anti-rompe-huelgas. Además los líderes sindicales lograron la colaboración de un grupo de trabajadores eventuales y después del primer día éstos también acataron masivamente la orden de paro. Los organizadores del paro eran el Comité de Defensa de la Reforma Agraria y la Federación de Campesinos de Cañete. También la Fetrap (MOSICP) se solidarizó con el movimiento.

Según los planes de acción, además del paro en Cañete, se previó la extensión de éste a todo el departamento de Lima y una marcha campesina al palacio presidencial en la capital. Se puede suponer que una huelga de tales dimensiones resultaba políticamente embarazosa para el gobierno, particularmente porque se trataba de uno de los principales centros abastecedores del mercado alimenticio de la capital. Casi de inmediato y sin previo aviso el Ministro de Trabajo personalmente se movilizó a Cañete donde tomó contacto con las organizaciones campesinas. Acompañado por los líderes de éstas, el ministro hizo un recorrido por la zona e inspeccionó personalmente las condiciones en las haciendas.⁶⁸ La visita del ministro logró el afianzamiento de los campesinos en las sinceras intenciones del gobierno y éstos suspendieron la huelga, sin desistir sin embargo de sus reivindicaciones.⁶⁹ La huelga solamente duró cuatro días.

Los hacendados de Cañete reaccionaron a la acción emprendida por los trabajadores mediante un comunicado público en los diarios del 29 de noviembre. Denunciaron tal acción como una "planeada cam-

⁶⁶ El único recurso restante sería la conducción indirecta por parte de los propietarios. La comprobación legal de tal condición sin embargo es difícil.

⁶⁷ Parece ser que los hacendados ofrecieron salarios dobles a los trabajadores eventuales dispuestos a trabajar (*Expreso*, 21.11.70).

⁶⁸ Según relato periodístico (*Expreso*, 7.12.70) el Ministro "ingresó a las viviendas, probó el agua y constató que hace semanas que muchos no cobran en Cañete por el trabajo que entregan a la tierra".

⁶⁹ Comunicado Oficial núm. 2 de la Federación Provincial de Campesinos de Cañete y del Comité Provincial de Defensa de la Reforma Agraria. Ver Anexo núm. 2.

pañía de subversión e intimidación dirigida por agitadores comunistas, cuyos nombres y filiación se habrían proporcionado ya al gobierno". Entre los objetivos de tal campaña estaría

el de crear dificultades a los empresarios agrícolas, crear un ambiente de inseguridad para bajar la producción, producir un caos económico, desafiar la autoridad del Gobierno y de sus funcionarios y en fin la supresión de la pequeña y mediana propiedad agrícola.

Afirmaban los agricultores que confiaban que el Gobierno tomaría

medidas adecuadas y oportunas, a fin de impedir que grupos con consignas foráneas desvíen el proceso de transformación que el Gobierno Revolucionario claramente ha señalado al país.

Pocas dudas quedaron sobre la intención contra reformista de este comunicado cuando tres días después un diario de la capital, cuyo propietario es al mismo tiempo uno de los principales terratenientes del valle, editorializaba sobre este comunicado subrayando la gravedad de las denuncias hechas "que deben ser objeto de cuidadoso análisis por las autoridades pertinentes".⁷⁰

Sin embargo, el mismo día que se publicaba este editorial el gobierno nombró una comisión especial encargada de revisar y recomendar una solución adecuada en todos los casos de parcelación privada efectuados en el valle de Cañete. Los dirigentes campesinos, que no ocultaron su satisfacción por esta solución provisional, seguramente ya habían anticipado tal medida cuando decidieron suspender la huelga.

En una entrevista posterior del autor con los dirigentes de la Federación de Campesinos y del Comité de Defensa éstos manifestaron su especial confianza en las personas que integrarían la comisión investigadora.⁷¹ Confiaban que el gobierno tenía la sincera intención de encontrar soluciones adecuadas para iniciar un auténtico proceso de reforma agraria en el valle, incluyendo la disolución de las parcelaciones privadas. Los dirigentes de FETRACAP sin embargo

⁷⁰ *La Prensa*, 2.12.1970.

⁷¹ La Comisión estaba integrada por: un representante de las Fuerzas Armadas, dos representantes del Ministerio de Trabajo, dos representantes del Ministerio de Agricultura y un representante de la Policía de Investigaciones (PIP). El presidente del Comité tenía renombre en la zona por su firme actuación en favor de los campesinos en las acciones de Reforma en la zona azucarera del Norte.

se mostraron más escépticos, resaltando la casi imposibilidad para el gobierno de disolver las parcelaciones hechas dentro de los márgenes de su propia ley de reforma agraria. Pero en forma generalizada todos los dirigentes afirmaron su decidida voluntad de seguir la lucha con el objeto de lograr la afectación de la totalidad de las tierras del valle. La huelga sólo había sido suspendida en espera del pronunciamiento de la comisión especial. En caso que el dictamen de dicha comisión resultare negativo para las aspiraciones de los campesinos, éstos estarían decididos a emprender nuevamente el movimiento huelguista que en este caso sería general para todo el Departamento de Lima. Para tal caso ya se había formado una agrupación sindical incluyendo los sectores independientes y los afiliados a la FCP (MOSICP) de Huaral, Huaura, Lima, Cañete, Huacho y Cajatambo. Esta agrupación adoptó el nombre de "Frente Único de Trabajadores Campesinos de Lima".

Entre la fecha de constitución de la comisión especial y el momento en que se escribe esta nota ya han pasado cuatro meses y, a pesar de que la comisión solamente tenía un plazo de 60 días para entregar su informe, todavía no se han dado a publicidad las conclusiones a que llegó.

Aunque las organizaciones campesinas han reclamado mediante una manifestación ante el palacio de gobierno que se dé publicidad al informe de la comisión y que se proceda a entregar las tierras del valle,⁷² todavía han mantenido una línea de expectativa sin reanudar la huelga. A esta actitud habrá contribuido también la confianza en la continuación del proceso de reforma agraria despertada por la decisión del Ministerio de Agricultura del 4 de febrero de 1971 de disolver la parcelación privada de la hacienda Huando.⁷³ Entre tanto el Comité de Defensa de la Reforma Agraria ha puesto en marcha una campaña de alfabetización masiva con el fin de contribuir a la creación de las condiciones para una auténtica liberación y el desarrollo de los campesinos del valle. En el mismo periodo la Federación de Campesinos de Cañete ha acordado formar una alianza con la Federación de Campesinos del Cuzco —para defender la reforma agraria e intercambiar experiencias en el campo sindical.⁷⁴

⁷² *Expreso*, 25.3.71.

⁷³ El caso de la hacienda Huando era similar a los problemas de las parcelaciones privadas en Cañete. Con la disolución de la parcelación de Huando, el gobierno estableció un precedente de importancia para todas las parcelaciones privadas en el país. Poco después de esta decisión en una conferencia de prensa el Presidente Velasco hizo traslucir que estaban en vía de solución otros casos análogos.

⁷⁴ *Expreso*, 24.2.71.

Por su parte también los hacendados, temiendo la afectación final de sus tierras, han tomado una serie de iniciativas para reforzar sus posiciones frente a la "amenaza" de la reforma agraria. En primer lugar, empezaron a mejorar y refaccionar las viviendas de los trabajadores inmediatamente después de la visita improvisada del Ministro de Trabajo a la región. Aparentemente se trató de un esfuerzo para cumplir, aún antes de la llegada de la comisión especial, con las condiciones laborales especificadas en la reglamentación del artículo 45 de la Ley de Reforma Agraria.⁷⁵ Por otra parte también empezaron a cambiar sus tratos con los trabajadores: en algunos casos hubo amenazas con violencia y ensayos de soborno hacia las personas que estaban propiciando la intervención de la reforma agraria y, en otros, los obreros fueron invitados a fiestas y borracheras.⁷⁶ En algunos casos también los hacendados propusieron a sus trabajadores formar con ellos una sociedad de personas o una cooperativa. Pero, después de la disolución de la hacienda de Huando en el contexto de una campaña publicitaria de la Sociedad Nacional Agraria, la Asociación de Agricultores de Cañete denunció a la Dirección de Reforma Agraria "por haber cedido ante presiones extrañas que, por su orientación, sólo pueden provenir de grupos comunistas que necesitan crear el desconcierto y la incertidumbre para alcanzar sus metas". Según el mismo aviso, el proceder de la Dirección General de Reforma Agraria en este caso sería

insostenible en un país civilizado y, con ello, lo único que se consigue es dañar al Gobierno Revolucionario y sembrar la desconfianza e inseguridad en la agricultura y demás actividades económicas.⁷⁷

Aparentemente la reacción de los hacendados tenían un doble carácter: por una parte, adecuarse a la legislación vigente y, por otra parte, resistir tenazmente a la acción campesina y gubernamental que pone en duda la legalidad de sus posiciones, acusándola de maniobra comunista y perturbadora de la actividad económica. Pero el propósito de ambos comportamientos era igual.

En el curso del proceso que describimos anteriormente también se habían producido importantes cambios relacionados con la estructura de las organizaciones campesinas mismas. Como ya hemos visto,

⁷⁵ Se observa que las especificaciones que se refieren a vivienda de trabajadores estables están basadas en una Resolución Suprema al respecto del año 1923.

⁷⁶ Según entrevistas con varios campesinos, diciembre, 1970.

⁷⁷ La Prensa, 19.2.71.

existían en Cañete dos federaciones provinciales de campesinos: una afiliada a la FENCAP fundada en 1962 y con una amplia tradición de lucha sindical y otra afiliada al MOSICP. Entre estas dos tendencias sindicales la aprista era la más importante.

A finales del año 1969 se presentaron los primeros indicios de una desorientación entre las bases de la Federación Provincial de Campesinos de Cañete y sus dirigentes de orientación aprista. En diciembre del mismo año el Sindicato de Trabajadores Campesinos de la hacienda Santa Bárbara había solicitado su afectación con fines de reforma agraria después de haber comprobado que los dirigentes de la Federación Provincial no estaban dispuestos a formular tal solicitud.⁷⁸ Poco después se formó un Comité de Defensa de la Reforma Agraria, asesorado por un abogado de la capital. La Federación Provincial entró en una crisis interna la cual indujo a la desorganización de los sindicatos de muchas haciendas. La crisis misma tenía carácter de un conflicto de identidad entre la organización campesina y la organización política. En los sindicatos de base y entre los campesinos crecieron las expectativas por la reforma agraria, particularmente a raíz de la afectación de los grandes complejos azucareros en el norte. Pero los dirigentes nacionales y regionales de la FENCAP por sus lealtades políticas no podían identificarse con estas aspiraciones. Cuando los campesinos en la base empezaron a enterarse de las maniobras de sus patrones para evitar la aplicación de la reforma agraria en Cañete se sintieron traicionados por sus propios dirigentes, quienes no desarrollaron ninguna acción para contrarrestarlos. En búsqueda de apoyo y orientación algunas bases se acercaron al nuevo Comité de Defensa de la Reforma Agraria formado por un grupo de trabajadores jóvenes en la hacienda San Benito, inspirados por una campaña nacional de promoción de tales comités. Pero otro grupo de sindicatos se dirigió a la organización sindical matriz, la CTP. En el seno de ésta se había formado una nueva agrupación sindical campesina (CUNA), opuesta a la FENCAP y dirigida directamente por líderes del partido aprista. En septiembre de 1970 la Federación Provincial llamó a una asamblea para reajuste de dirigentes, pero, por acuerdo de las bases, se decidió cambiar el ejecutivo en su totalidad en actitud de clara oposición a la directiva tradicional. Se produjo un conflicto cuando los antiguos dirigentes no quisieron reconocer a la directiva recién elegida. Entonces presentaron otra directiva —que fue calificada por los campesinos de “fantasma y pro-patronal”— y lo-

⁷⁸ En este momento la FENCAP no se había pronunciado todavía sobre la Ley de Reforma Agraria.

graron su reconocimiento por la Inspección de Trabajo de Cañete. Posteriormente se reconsideró esta decisión y tanto la subprefectura local como la autoridad de trabajo reconocieron finalmente la autenticidad de la nueva directiva elegida en la asamblea general.⁷⁹ Desde entonces la Federación Provincial de Campesinos ha seguido una línea independiente de la FENCAP y de CUNA, coordinando su acción con el Comité Provincial de Defensa de la Reforma Agraria. Hasta octubre de 1970 la Federación Provincial contaba con un total de 17 sindicatos afiliados, más 13 comités sindicales. Hasta finales de diciembre ocho sindicatos más se habían afiliado. La Federación desconoce las parcelaciones hechas y, por consiguiente, mantiene la unidad de los sindicatos de base. El número total de afiliados sería de alrededor de 2,000, según estimaciones de sus líderes. Por su parte la FETRACAP (FCP-MOSICP) afirmó con 22 bases y un número total de 4,000 afiliados. En los últimos meses de 1970 un total de ocho sindicatos de la antigua Federación Provincial (FENCAP) se habrían integrado en las filas de FETRACAP.⁸⁰

Aunque todavía se desconoce el resultado final de la acción emprendida por los campesinos de Cañete, ya puede desprenderse de algunas conclusiones relevantes para el entendimiento de la dinámica social de la reforma agraria peruana. En primer lugar puede concluirse que, en el caso de Cañete, las grandes expectativas creadas por la puesta en marcha de la actual reforma agraria, que se vieron temporalmente frustrados por la contrarreforma de los hacendados, han inducido a una auténtica movilización campesina. Esta movilización *sui generis* se explica parcialmente por la misma contrarreforma, la cual indujo a los campesinos a una reacción rápida para no perder de hecho toda posibilidad de ser beneficiados algún día con la reforma agraria. Pero, por otra parte, las comunidades fáciles con la capital, el alto grado de organización existente, la tradición de lucha sindical, las expectativas creadas y la ausencia de un pesado aparato burocrático facilitarán la difusión y la acogida del mensaje de la "Defensa de la Reforma Agraria" procedente de círculos sindicales e intelectuales de avanzada de origen urbano. La presencia de un Comité de Defensa de la Reforma Agraria, sin color marcadamente político-partidista, ha contribuido a enfocar el objetivo de los sindicatos hacia la propiedad cooperativa de las tierras, a pesar de una dirección sindical opuesta. Si el gobierno decidiera emprender en breve una re-

⁷⁹ La asamblea general se realizó con fecha 11 de septiembre de 1970 y el reconocimiento de la directiva elegida se produjo el 14 de octubre.

⁸⁰ No se ha podido conseguir confirmación alguna de estos datos proporcionados por uno de los dirigentes de la FETRACAP.

forma agraria de fondo en Cañete, con todos los medios legales a su disposición, encontraría una situación en que gran parte del trabajo de promoción y difusión ya ha sido hecho.

Encontraría además una organización campesina altamente motivada a participar en todas las tareas de organización, capacitación e investigación requeridas para la puesta en marcha del proceso de transformación agraria.⁸¹

En caso contrario es de esperar que continúe la lucha por parte de los campesinos, que se empeorarán progresivamente las relaciones de trabajo y se produzca un impacto frustrador a mayor escala entre el campesinado del país.

2.2. Cuzco: Reforma Agraria y una división en la Organización Campesina

La intensa movilización campesina en el Departamento del Cuzco, que conmovió al país entero en el primer quinquenio de los años sesenta, se caracterizó por una sindicalización masiva de los campesinos de las haciendas y de las comunidades indígenas. La reivindicación principal era la propiedad de la tierra y el medio para conseguir la invasión pacífica.⁸²

Aunque canalizado a través de la poderosa Federación Departamental de Campesinos del Cuzco, el movimiento invasor frecuentemente rebasaba el control de los dirigentes sindicales para tomar rasgos de un espontáneo levantamiento indígena. La represión policial y judicial a partir de 1965 logró la supresión temporal de la acción campesina, pero la organización sindical, aunque debilitada⁸³ sigue en pie.

Cuando en 1969 se emprende la nueva política de reforma agraria en el Cuzco la Federación Departamental de Campesinos continúa virtualmente siendo la única organización representativa de los campesinos.

⁸¹ Un indicio para este alto grado de motivación se encuentra en el caso de la precooperativa Casa Blanca (afectada el 9 de junio de 1970) donde los campesinos en forma cooperativa y con admirable dedicación empezaron la difícil tarea de reconstrucción y desarrollo de este fundo.

⁸² Los actos violentos casi siempre se produjeron como consecuencia de los intentos de desalojar a campesinos invasores por parte de la policía o de los hacendados. Véase Hugo Neira, *Cuzco: tierra o muerte*, Lima, 1964.

⁸³ Según sus propias estimaciones, la Federación alcanzó un total de 1,500 bases alrededor de 1964. El número total actual sería de 450 aproximadamente.

La Reforma Agraria en Anta y el Frente Campesino

El Cuzco ya había sido declarado Zona de Reforma Agraria bajo la legislación anterior, cuando comienza la nueva etapa de reforma agraria con la expedición del Decreto Ley núm. 17716. A poco tiempo se decide el inicio de las acciones de reforma agraria en la hacienda de Lauramarca en el Distrito Ocomcate y en la región de la Pampa de Anta.⁸⁴ Las autoridades encargadas de la ejecución de la reforma agraria, conscientes de la oposición que van a encontrar por parte de los hacendados, sienten la necesidad de contar con un organismo de apoyo de los campesinos para las acciones a realizar. Es entonces cuando uno de los directivos de la Zona de Reforma Agraria, en base a lazos personales, toma contacto con algunos de los anteriores militantes de la Federación Departamental de Campesinos residentes en la región de Anta. Estos dirigentes tuvieron destacado papel en las invasiones de los años 1962-1965 y posteriormente durante algún tiempo habían sido perseguidos y encarcelados.⁸⁵ Los dirigentes de Anta, los funcionarios de la Oficina de Reforma Agraria y la Federación de Campesinos se ponen de acuerdo y en abril de 1970 se organiza el II Congreso Campesino del Cuzco, al cual asisten aproximadamente 400 delegados de todo el departamento. El Congreso acuerda unánimemente apoyar al gobierno respecto a la Ley de Reforma Agraria, pero reclama que se considere la confiscación de las tierras en casos especiales.⁸⁶ Se plantea también el problema de la modalidad de un apoyo especial a las acciones de reforma agraria, lo que da lugar a un difícil y prolongado debate acerca de la alternativa: reorganización de la Federación o formación de una nueva organización. Los dirigentes de la Federación optan por la continuación de su organización sindical y los líderes de Anta, en común acuerdo con la dirección zonal de reforma agraria, deciden formar un nuevo "Frente Departamental de Campesinos" con finalidades de apoyo a la puesta en marcha de las acciones de reforma. Aunque los dirigentes de la Federación se empeñan en asumir la dirección

⁸⁴ Conformado por los distritos de Anta, Zurita y Huarcocondo. Población total en 1970, 31,000; población rural, 77% del total. Tanto Anta como la hacienda Lauramarca tenían renombre por los múltiples conflictos sociales en años recién pasados.

⁸⁵ Uno de ellos luego de haber dirigido una invasión pacífica en 1965 durante medio año se internó en las montañas para escapar de la persecución por el ejército. Después estuvo preso durante tres años y solamente en 1969 salió en libertad condicional sin haber sido enjuiciado.

⁸⁶ Como cuando las tierras de comunidades campesinas han sido usurpadas por haciendas.

del Frente, se elige a uno de los líderes de Anta, que ya anteriormente se había desvinculado de la Federación, como Presidente de la Junta Directiva del Frente Campesino. Entonces los representantes de la Federación se retiran del Frente y de hecho se produce una separación de las dos organizaciones.⁸⁷ Posteriormente los dirigentes de la Federación dirán que el Frente solamente constituye un organismo fantasma en manos de los funcionarios de la reforma agraria. Mientras tanto, la dirección zonal de reforma agraria inicia las primeras acciones tendientes a la puesta en marcha del plan de reforma agraria en la Pampa de Anta. Los mismos personeros del Frente Departamental constituyen un Frente Provincial de Campesinos de Anta, pero es difícil distinguir cuál es la diferencia entre el nivel departamental y provincial. Se observa que los principales dirigentes del Frente se diferencian de la población propiamente campesina por sus condiciones socioeconómicas,⁸⁸ su mayor grado de instrucción, su mayor movilidad social y su extracción no campesina. Pero por el recuerdo de sus actuaciones en la época de la lucha por la tierra, por su mejor preparación, ellos, al menos en la fase inicial, son fácilmente aceptados como voceros campesinos tanto por los directivos de la reforma agraria como por un grupo considerable de campesinos. Así vienen a colaborar activamente en las labores de divulgación, motivación y organización emprendidas por el Ministerio de Agricultura para los efectos de la reforma agraria. El Frente, apoyándose en el interés despertado entre los campesinos por la reforma agraria, realiza una serie de reuniones y concentraciones y en poco tiempo pretende haber organizado a la casi totalidad de los campesinos de Anta.⁸⁹

Sin embargo, surgen problemas cuando el personal del Ministerio de Agricultura, encargado de la promoción y capacitación campesina, se entera de ciertas resistencias contra el Frente entre los mismos campesinos. Surge una particular resistencia contra uno de sus diri-

⁸⁷ Esta breve descripción del origen del Frente está basada en las diferentes versiones recogidas en enero de 1971 entre los dirigentes del Frente y entre funcionarios de la reforma agraria.

⁸⁸ Algunos son propietarios de tierras y ganado, tienen medios de locomoción propios (camión, camionetas) y su producción está organizada en términos de economía de mercado. Al menos un dirigente parece haber tenido feudatarios en su pequeña propiedad (16 has.).

⁸⁹ Dirigentes del Frente indicaron una afiliación total de 5 000 campesinos en Anta. Según otras fuentes el número total de campesinos que activamente participan en las actividades del Frente no sobrepasaría de 500. El número total de hombres en edad activa (16-60 años) en toda la región de Anta es 5 487, incluyendo la población urbana (26%). Parte de la población urbana, sin embargo, puede ser considerada perteneciente al estrato campesino.

gentes de quien se rumorea actos de sabotaje de la reforma agraria en su propio fundo. Se hace necesaria la celebración de una reunión especial entre el personal de campo y la dirección zonal para tratar los problemas surgidos a raíz de la identificación de la reforma agraria con los dirigentes del Frente.

La dirección zonal reitera su apoyo al Frente, pero poco después los dirigentes más criticados de esta organización empiezan a disminuir sus actividades. Tan sólo un dirigente,⁹⁰ el que ha suscitado menos críticas de tipo personal, sigue colaborando activamente con las acciones de promoción y divulgación en la rama. Éstas van concentrándose hacia la estructuración de la futura cooperativa, la cual comprenderá la totalidad de las 68 haciendas afectadas y las comunidades campesinas que quieren integrarse en ella. La formación de nuevos líderes se acentúa en el total de las actividades promocionales y la incidencia del Frente disminuye a medida que se van estructurando los organismos de la nueva cooperativa.⁹¹

Cuando el 17 de diciembre de 1970 se entregó la administración de la recién formada Cooperativa Anta Pampa Ltda. al Comité Provisional de Adjudicación ya ningún miembro del Frente forma parte de este organismo.

Mientras tanto, el Frente ha tomado algunas iniciativas para extender su radio de acción fuera de los límites de la región de Anta. Por la acción casi individual del dirigente más dinámico de la organización el Frente, a finales del año 1970 logró obtener cierta adhesión en las zonas de Paucartambo, San Sebastián, San Jerónimo y Linabamba. Según estimaciones de uno de sus dirigentes un total de 4 000 campesinos en estas zonas se harían orientar por los planteamientos del Frente. Pero en las regiones de influencia tradicional de la Federación de Campesinos del Cuzco el Frente encuentra una particular resistencia.

Por su parte la Federación durante el año 1970 ha seguido trabajando con toda normalidad sin mayores resistencias por parte de las autoridades y continúa en su línea de apoyo crítico a la reforma agraria, pese a que no es consultada ni se le ha pedido colaboración alguna por parte de las autoridades del Ministerio de Agricultura. La

⁹⁰ Un dirigente joven y militante que no corresponde a las características antes señaladas.

⁹¹ Los miembros campesinos del Comité Especial de Administración designados a mediados de 1970 son todos dirigentes principales del Frente. De los 11 miembros del Consejo de Administración (elegidos en noviembre), ocho son miembros del Frente, pero solamente uno es dirigente. En el Consejo de Vigilancia (mismo mes) cuatro de los nueve miembros pertenecen al Frente. Finalmente en el Comité Provisional de Adjudicación (17 de diciembre) ningún miembro del Frente sale elegido.

Federación que, pese a la gran influencia ejercida en el agro cuzqueño, nunca ha podido obtener su reconocimiento legal, a principios de 1971 parece estar en una etapa de reconstrucción y consolidación como organización sindical. El énfasis de su acción se basa en la defensa y asistencia legal de los campesinos ante los hacendados y las autoridades.⁹² Solamente en el Valle de la Convención la Federación Provincial reclama activamente la intervención de la reforma agraria para adecuar la reforma hecha en los años 1964/65 a los objetivos y modalidades de la nueva ley.⁹³ Al nivel político-local la Federación en 1970 logró de hecho ser reconocida como vocero principal del sector campesino,⁹⁴ aunque los continuos esfuerzos para obtener su reconocimiento legal todavía no han tenido éxito.

A nivel organizacional la Federación cuenta con tres federaciones provinciales: la influyente Federación Provincial de Campesinos de La Convención, y otras más en Calca y en Paucartambo. En Lares existe una importante federación distrital. Las demás bases operan en relación directa con la Federación Departamental en Cuzco. Entre éstas están aproximadamente 250 sindicatos de haciendas y 250 comunidades indígenas.

La Dirección de la Federación de Campesinos durante muchos años había estado influida por elementos no campesinos y urbanos pertenecientes a tendencias radicales de izquierda. Particularmente los estudiantes de la Universidad del Cuzco han desempeñado cargos directivos en la Federación y han ejercido una gran influencia en su orientación. Esta influencia no campesina puede haber contribuido a la actitud reservada de las autoridades de reforma agraria frente a esta organización. Sin embargo, la incidencia estudiantil ya había disminuido a raíz de la represión que se desató contra la Federación en el periodo entre 1965 y 1969. En 1970, después de la celebración del Congreso Campesino, esta incidencia disminuye aún más cuando se procedió a la expulsión de algunos dirigentes más radicales opuestos a la nueva reforma agraria. Con posterioridad la dirección de la Federación pasó a manos de un dirigente con una larga trayectoria

⁹² La Federación desde años juega un importante papel en la defensa legal de campesinos de hacienda. Frecuentemente los hacendados han preferido arreglar sus conflictos laborales directamente con los dirigentes de la Federación antes de acudir a trámites legales ante la autoridad de trabajo. Vea Hugo Neira, *Cuzco: tierra y muerte*, op. cit.

⁹³ A principios de abril de 1971 el Ministerio de Agricultura decidió proceder a la reafectación de tierras en el Valle de La Convención.

⁹⁴ Cuando a mitad del año se planea una visita oficial del Ministerio del Interior al Cuzco, el Secretario General de la Federación es invitado por la Prefectura como único representante del sector campesino para dirigir la palabra. (Esta visita ha sido cancelada posteriormente.)

en la organización sindical campesina, quien durante el periodo de la represión se inscribió en la universidad, “para siempre poder mostrar una ocupación fija”.⁹⁵ El secretario general de la organización es un campesino del Valle de La Convención.⁹⁶

Dentro de la cambiante escena de la organización sindical en el Cuzco finalmente se destacan dos hechos recientes. En primer lugar, ha habido un acercamiento entre el Frente y la Federación. Aparentemente existió un deseo en ambos bandos por reconsiderar el alejamiento producido. Por una parte, en el Frente ha crecido un deseo de independizarse de la tutela de la dirección zonal de reforma agraria para poder asumir una posición más crítica y, por otra parte, la Federación parece estar inclinada a asumir un papel más activo en el proceso de reforma agraria, aun manteniendo su posición crítica frente a la actuación de los funcionarios del Ministerio de Agricultura. Recientemente se ha planeado una asamblea de delegados para estudiar la posibilidad de reintegración de las dos organizaciones.

Otro hecho significativo ha sido la “alianza” acordada entre la Federación de campesinos del Cuzco y la Federación de Campesinos de Cañete. Esta alianza tiene por objeto el “defender la reforma agraria e intercambiar experiencias en el campo sindical”.⁹⁷ Aparentemente existe en ambas organizaciones el deseo de estrechar contactos y unir fuerzas en una línea de apoyo crítico al actual proceso de reforma agraria, independientemente de las organizaciones campesinas y sindicales de nivel nacional.

Algunas observaciones adicionales

La división producida entre la Federación de Campesinos del Cuzco y el Frente Campesino de Anta ha sido una consecuencia de la actitud de la dirección zonal de reforma agraria. Ésta consideraba necesario contar con el apoyo de una organización campesina, pero se oponía a la idea de que tal organización vigilase críticamente el proceso de reforma agraria y la acción burocrática. La crítica implícitamente contenida en la recomendación del Congreso Campesino de que se considere la confiscación de tierras en casos especiales, hizo optar a la dirección de reforma agraria por la constitución de una nueva organización más condescendiente.

⁹⁵ Aparentemente en la época referida el ser “líder sindical” era una ocupación sospechosa en la región del Cuzco.

⁹⁶ Acontecimientos posteriores han traído nuevos cambios substanciales en la directiva de la Federación.

⁹⁷ EXPRESO, 24-2-71.

Aunque en Anta los campesinos habían aceptado el liderazgo de personas de condición socioeconómica distinta en la época de la lucha por la tierra, una vez logrado este objetivo se inclinaron a rechazar tal liderazgo. La causa de este rechazo puede explicarse por sistemas de valores e intereses distintos derivados de la diferente condición socioeconómica.

La desconfianza de los campesinos de Anta en los líderes del Frente se ha proyectado hacia la reforma agraria, la cual se había asociado con esta organización. Hay motivos para cuestionar si el experimento de la creación de una nueva organización campesina, dividiendo la organización sindical-campesina ya existente, ha dado resultados enteramente satisfactorios en cuanto a divulgación y motivación campesina.

El Frente Campesino de Anta en la fase inicial de la reforma agraria en dicha región posiblemente ha tenido un papel asociador de los campesinos que ha facilitado el lanzamiento del conjunto de acciones programadas previamente. Más tarde, debido a las contradicciones internas de dicha organización, ha ido disminuyendo la efectividad de este apoyo y hasta cierto punto su labor se ha vuelto contraproducente.

La falta de una ideología propia, de objetivos claramente definidos y de funciones específicas ha contribuido a la progresiva desintegración interna del Frente.

En ningún momento el Frente parece haber participado efectivamente en la toma de decisiones sobre los diversos aspectos de la aplicación del Plan Anta. Su papel se ha limitado a ser canal de información y organismo de apoyo. Aparte de algunas críticas sobre la conducta de funcionarios, el Frente no parece haber tomado iniciativa alguna para influir con ideas propias sobre el futuro destino de sus miembros.⁹⁸

En general, en términos de movilización y participación campesina en torno al proceso de reforma agraria, el resultado del experimento con el Frente de Anta parece haber sido limitado.

En las directivas, tanto de la Federación como del Frente, se observa la predominación de un liderazgo no campesino y la falta de una estructuración intermedia. El Frente también carece de una es-

⁹⁸ Al respecto es evidente la falta de iniciativa del Frente para influir sobre las modalidades de adjudicación y de las estructuras cooperativas a establecerse. Un primer modelo de adjudicación elaborado en Lima, preveía la formación de una gran supercooperativa, en la cual los comuneros de la región tendrían una participación meramente nominal y un beneficio ínfimo. Este plan inicial solamente fue modificado en un sentido más benéfico para las comunidades campesinas por sugerencia de una misión técnica internacional.

tructuración organizacional en la base. Los sindicatos de base y las comunidades pertenecientes a la Federación generalmente parecen ser mejor estructurados y dirigidos por líderes de auténtica extracción campesina.

Parece razonable suponer que la Federación de Campesinos del Cuzco, si fuere llamada a colaborar con la reforma agraria, constituiría un aliado positivo para la realización de una auténtica reforma agraria. Su línea de apoyo crítico y evaluativo podría a la larga resultar más fructífera y menos riesgosa que el experimento con el Frente en el Plan Anta.

2.3. *Puno: reforma agraria sin campesinos*

Puno ha sido el único departamento del Sur del Perú que no fue afectado por la agitación rural de los años 1962/64. Esta tranquilidad relativa tenía su origen en la actitud del Frente Sindical Campesino, una organización campesina de tendencia social-cristiana que se oponía a las invasiones. Esta organización que actualmente tiene el nombre de Central Departamental de Trabajadores y Campesinos fue fundada al comienzo de los años 1960 bajo el activo estímulo de los hermanos Cáceres.⁹⁹

Entre otras características típicas de este movimiento, que ya hemos descrito antes, debe mencionarse la predominancia en su dirección de los miembros de una sola familia,¹⁰⁰ las aspiraciones políticas de estos líderes, el amplio uso de medios masivos de comunicación,¹⁰¹ el uso de elementos folklóricos y la actuación generalmente dentro de los marcos legales. A través de la acción parlamentaria de tres de sus dirigentes, el movimiento ha promovido concretamente el acceso del campesino a la educación, el mejoramiento de las condiciones de trabajo en las haciendas y la construcción de obras comunales y de infraestructura.¹⁰²

⁹⁹ Principalmente Héctor y Roger Cáceres. Posteriormente también otros hermanos de la familia Cáceres procedentes de Juliaca se vincularon al movimiento. En 1951 se organizó en Puno el I Congreso Campesino; el II Congreso, en febrero de 1963, dio origen a la Central Sindical de Trabajadores y Campesinos y la Federación Departamental de Comunidades. Vea también Edward M. Dew, "Politics in the Altiplano" y Gerrit Huizer, "Report on the Study of the role of Peasant Organizations in the Process of Agrarian Reform in Latin America", Preliminary Draft, ILO, Geneva, 1969.

¹⁰⁰ En la región la organización está denominada como "el movimiento de los Cáceres".

¹⁰¹ A través de una emisora de radio.

¹⁰² Entre 1963 y 1968 el grupo parlamentario de esta organización presentó un récord de 500 proyectos de Ley y más de 4 000 pedidos. Actualmente se critica la proliferación de pequeñas escuelitas no viables a raíz de esta actividad.

Aparte de la Central Departamental, aunque con mucho menos influencia, también ha operado en Puno una organización sindical-campesina de tendencia marxista denominada Federación Departamental de Campesinos.¹⁰³ Ésta tenía sus bases principales en algunas grandes haciendas lecheras, pero al parecer ha dejado de existir.

Aunque Puno, ya declarada zona de reforma agraria en 1965,¹⁰⁴ está entre los departamentos donde se ha afectado la mayor extensión de tierras es notable la poca incidencia que las organizaciones campesinas han tenido en este proceso. Según información de funcionarios de la Oficina de Reforma Agraria en Puno, virtualmente no existe ninguna vinculación institucionalizada con las organizaciones campesinas, ni contactos con los dirigentes de la Central Departamental al nivel regional. Al nivel local los equipos de divulgación de la Oficina de Reforma Agraria, cuando inician sus acciones en una región determinada, toman contacto con los líderes campesinos y sindicales para pedir su colaboración. Esta colaboración al principio frecuentemente se limita a la asistencia a reuniones, pero posteriormente los líderes también pueden ser invitados a tomar cargos en las incipientes estructuras cooperativas, si es que son accesibles a esto.

Según funcionarios locales del Ministerio de Agricultura, “el campesino actualmente ya no veía perspectivas en el sindicalismo sino que se orienta hacia las nuevas estructuras cooperativas de la reforma agraria”. El movimiento sindical habría muerto con el golpe militar que llevó al poder al actual gobierno y con el advenimiento de la reforma agraria. Con el fin de no perder su ascendencia política la Central Departamental actualmente se estaría orientando hacia otras categorías sindicales como los licenciados del ejército. Por su parte los dirigentes de la organización sindical campesina declaran que los campesinos prácticamente habrían perdido su fe y esperanza en la reforma agraria por los múltiples errores cometidos en la aplicación de ella, precisamente por haber prescindido de la colaboración del campesinado organizado. No disponemos de los suficientes elementos para juzgar la veracidad de ambas aseveraciones. Pero hay indicios tanto del deterioro de la organización campesina¹⁰⁵ como de una serie de problemas y resistencias en la aplicación de la reforma agraria.

¹⁰³ Edward M. Dew, *Ibid.*, p. 176.

¹⁰⁴ Bajo vigencia de la Ley 15037.

¹⁰⁵ Según algunos informantes la Central ya habría perdido el 50% de sus afiliados. Otros afirman que la fuerza de la organización se mantiene aunque sus actividades pueden haber disminuido.

Contrariamente a la situación en la Costa, fuera de los complejos azucareros, en Puno prácticamente no ha habido resistencia ante la reforma agraria por parte de los hacendados. Los propietarios de las haciendas de Puno generalmente son ausentistas que viven en Arequipa. Según los voceros de la Central Departamental la ausencia de resistencia por parte de estos propietarios se explica por las generosas indemnizaciones pagadas en efectivo por concepto de ganado y mejoras.¹⁰⁶ Sin embargo, estas indemnizaciones deberán posteriormente ser devueltas por los campesinos beneficiarios de la reforma. La resistencia a la reforma en Puno en cambio proviene mayormente de las comunidades y de los pequeños propietarios de las parcialidades que no están dispuestos a integrarse con sus tierras en las nuevas empresas cooperativas y en otros casos de los feudatarios de las haciendas, quienes no quieren juntarse con otras haciendas o con parcialidades o comunidades.

Casi en todos los casos esta resistencia se manifestó frente al intento de integrar varias y diferenciadas unidades socioeconómicas en una sola gran unidad de producción. Entre los casos concretos de que se nos informó están los siguientes: 1) En la región de Cubani-llas los trabajadores de las haciendas no quisieron admitir a los campesinos de las parcialidades, ni estos últimos quisieron juntarse con la gente de las haciendas. En forma provisional se decidió dejar 800 familias de comuneros fuera del plan previsto para esta región y por el momento se beneficiarán solamente las 150 familias residentes en las haciendas afectadas. 2) En la zona de Manco Cápac hubo resistencia contra el plan de integración tanto por parte de las haciendas como de las parcialidades. De 18 parcialidades que estaban contempladas en este plan, solamente ocho decidieron finalmente integrarse, a condición del pago de una indemnización en efectivo a los propietarios de las parcelas individuales. 3) En la parcialidad de Huayta se rechazó la entrada del equipo de reforma agraria. Algunos parceleros manifestaron "que ya conocían las propuestas del equipo, que las consideraban muy interesantes y que dentro de 10 años las van a tomar en cuenta". 4) Finalmente se produjo una verdadera resistencia particularmente fuerte contra los planes de cooperativización por parte de los pequeños propietarios en la zona de Lampa. Aquí los campesinos de 21 comunidades se dirigieron en tres oportunidades con un memorial a Lima pidiendo que no se les obligue a cooperativizarse, perdiendo la propiedad de sus tierras. La

¹⁰⁶ Informaciones recogidas entre funcionarios de la Zona de Reforma Agraria confirman que el pago en efectivo por los bienes (estructuras más ganado) es suficiente motivación para los hacendados a dejar su hacienda.

última vez una comisión de campesinos viajó a Lima para entregar el memorial directamente al Presidente de la República.¹⁰⁷ Los campesinos que plantearon este pedido serían 8 mil de 19 parcialidades de la provincia de Lampa y 4 mil de dos parcialidades de la provincia de San Ramón. Sin embargo, en este caso los funcionarios del Ministerio de Agricultura sospecharon que la actitud de los campesinos no era enteramente espontánea, sino que podría haber sido instigada por un grupo de medianos propietarios no campesinos residentes en la ciudad de Lampa.

Para el mejor entendimiento de esta problemática habrá que considerar también la forma de trabajo de los equipos de promoción de la reforma agraria en Puno. De hecho, sin haber tenido contactos previos, estos equipos se desplazan de un lugar a otro dando explicación sobre los planes elaborados previamente. Al cabo de una semana solicitan la adhesión de la comunidad (parcialidad, trabajadores de la hacienda) a estos planes, exigiendo una constancia firmada de la decisión tomada. De acuerdo con estas decisiones se procede posteriormente a la integración de las nuevas unidades de producción. Estas unidades a su vez forman parte del programa Lampa-Capachica que cuenta en su totalidad con 830 mil hectáreas. Hasta fines de 1970 dentro de este programa se habían entregado las tierras a cuatro Cooperativas y dos Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), faltando solamente una cooperativa por establecerse. Sin embargo, a raíz de las reacciones negativas, particularmente de las comunidades y parcialidades, se prevé que muchas de éstas quedarán fuera del programa, que así no podrá cumplir enteramente con las metas previstas.

En cuanto a la participación campesina en todo este proceso también se destaca el hecho que sólo en dos casos, uno en la región de Moho y otro en el distrito de Nuñoa, ha habido solicitudes de parte de los campesinos pidiendo la afectación de tierras.

Por parte de la Central Departamental de Trabajadores y Campesinos existe una serie de críticas sobre la aplicación de la reforma agraria en Puno, las cuales al parecer no carecen de fundamento. Considera la Central que en la forma como se lleva adelante este proceso solamente se beneficiará a una pequeña parte de la población campesina, principalmente la que vive en las haciendas. En el futuro se agravará todavía más la situación en las parcialidades por la canalización de recursos hacia las áreas reformadas. Se sustituiría así la estructura latifundista por una nueva estructura de superlati-

¹⁰⁷ *La Prensa*, 27-11-70.

fundios cooperativos y los beneficiarios de esta reforma van a formar la nueva clase de gamonales del campo. Los verdaderos beneficiarios, sin embargo, serán los hacendados ausentistas residentes en la ciudad de Arequipa, quienes están recibiendo generosas indemnizaciones en efectivo a base de sobrevalorizaciones de ganado y bienes, realizados por funcionarios ligados a la clase terrateniente. Los campesinos posteriormente tendrán que pagar estos precios. Al fijar las indemnizaciones tampoco se toma en cuenta las sumas que los hacendados todavía deben a sus trabajadores por concepto de sueldos no pagados o de sueldos pagados por debajo del salario mínimo establecido.¹⁰⁸

Así, a criterio de la Central, la reforma agraria en Puno en nada contribuye para hacer cumplir el pago del salario mínimo a los trabajadores rurales en las partes todavía no afectadas. En cuanto a la constitución de cooperativas la Central critica la falta de preparación y educación adecuada de la población y la progresiva burocratización de estas nuevas estructuras. Al mantenerse los antiguos administradores en sus puestos poco cambia en las relaciones de trabajo.

También sería necesario ejercer una vigilancia más estricta sobre la utilización de los créditos otorgados a las cooperativas.¹⁰⁹

Estas críticas de la Central son amargas y duras, pero sus dirigentes no las expresan en público "por temor de ser consideradas obstructivistas". Por fuera mantienen una línea de apoyo a la reforma agraria y reclaman la paternidad del proceso.

La posición marginada en que se encuentra esta organización campesina en cuanto al proceso de reforma contribuye a mantener una actitud ambigua, la cual en el fondo perjudica al proceso de transformación recién iniciado. Los organismos encargados de la ejecución de la reforma agraria al seguir aislando a las organizaciones campesinas se privan de un aliado importante en la dura tarea de motivación y capacitación campesina. Por otra parte, la falta de crítica pública y de diálogo puede llevar a las autoridades a persistir en errores que a lo largo ponen en peligro a los objetivos mismos de la reforma como lo demuestran las aseveraciones de esta organización campesina si éstas resultaran ser acertadas.

¹⁰⁸ En la región del Cuzco se ha podido comprobar que la Federación de Campesinos ejerce una efectiva presión para hacer deducir de las indemnizaciones que se pagan a los hacendados los montos aducidos a los trabajadores por este concepto.

¹⁰⁹ En algunos casos se habría utilizado tales créditos para la adquisición de camionetas al servicio personal de los administradores y para la refacción de casas-hacienda en que éstos están viviendo.

III. Algunas observaciones finales

3.1. Lo anterior solamente constituye una relación de algunos aspectos parciales y limitados del complejo y variado proceso de la reforma agraria peruana. Hemos tratado de describir el desenvolvimiento de las principales federaciones campesinas nacionales y algunos casos concretos de interacción entre la reforma agraria y la organización campesina.

Así, hemos visto que al nivel nacional se están produciendo importantes cambios en la relación de fuerzas entre las distintas tendencias sindico campesinas. La FENCAP, de tendencia aprista y con una línea ambivalente frente a la reforma agraria va perdiendo fuerza en varias zonas de la Costa, donde hasta hace poco tenía una posición sólida. Además se enfrenta con una división en sus propias filas. Este proceso se produce paralelo a un retroceso general del sindicalismo aprista.

Al mismo tiempo se nota un crecimiento significativo del número de bases y de federaciones regionales que se adhieren a los postulados de la CGTP de tendencia marxista. Esta organización sindical mantiene una línea de firme apoyo a la reforma agraria emprendida por el actual gobierno, aunque vigila celosamente las formas concretas de su ejecución. La CGTP busca la unificación de la gran variedad de organizaciones campesinas existentes, aunque, tal vez por consideraciones de orden político, todavía no ha procedido a la constitución de una propia federación campesina a nivel nacional. A pesar de carecer de una estructura institucionalizada y consolidada podría suponerse que la CGTP en la actualidad constituye la principal fuerza orientadora de la acción campesina en el país.

La FCP de tendencia social cristiana está empeñada en un esfuerzo de consolidación organizacional, pero no da muestras de un crecimiento significativo. En cuanto a la reforma agraria, mantiene una actitud similar a la de la CGTP, aunque su actuación concreta parece ser más moderada. Empero hay que observar que todavía existe un número considerable de organizaciones campesinas de carácter local o regional que se mantienen en una línea independiente de las grandes federaciones nacionales.

3.2. En cuanto a participación directa en el nivel de decisiones, el papel de las organizaciones campesinas nacionales se ha limitado a consultas ocasionales propuestas por los organismos estatales. Empero la FENCAP parece estar excluida de este procedimiento de consulta. Aunque las decisiones en el proceso de reforma agraria están

siendo tomadas a un nivel estrictamente técnico-político, hay indicaciones que las esferas gubernamentales no son insensibles a los planteamientos de los campesinos cuando éstos son presentados con la suficiente insistencia, reforzados eventualmente con acción concreta.¹¹⁰

3.3. A nivel nacional, entre los organismos estatales, observamos que prevalece un comportamiento técnico y prescindente de la organización campesina: la situación al nivel regional y local es mucho más variada.

La presión ejercida por las organizaciones campesinas para lograr la anulación de las parcelaciones privadas en Cañete y en otros lugares donde se presentaron problemas similares ha tenido una incidencia decisiva sobre las decisiones de política al respecto. En el Cuzco las autoridades de reforma agraria estimaron indispensable el apoyo del campesinado organizado para sus acciones concretas de reforma y para ello estimularon la formación de una agrupación pragmática y condescendiente, provocando una división con la organización sindical-campesina preexistente. En cambio en Puno las autoridades encargadas de la aplicación de la reforma agraria parecen haber prescindido de cualquier colaboración de las organizaciones campesinas.

Este cuadro, sin embargo, no sería completo si no se mencionara el caso de Piura y la situación en los complejos cooperativizados.¹¹¹

En el departamento de Piura, en febrero de 1971, se produjo un conflicto que llegó a tener impacto nacional, cuando campesinos partidarios de la reforma agraria se apoderaron de los locales y la dirección de la Liga Departamental Agrícola y Ganadera,¹¹² en un intento por reorganizar dicha institución en consonancia a la nueva realidad económica y social del país y de detener la obra obstruccionista de sus dirigentes a la reforma agraria. Esta "toma de poder" por los campesinos, al parecer contó con el consentimiento de un grupo de funcionarios vinculados a la ejecución de la reforma agraria. No debería excluirse la posibilidad que en el futuro acciones similares se presentaran también en otras regiones del país.

En varios de los complejos azucareros del norte del país se han producido situaciones de conflicto entre los organismos cooperativos de dichas haciendas y las organizaciones sindicales allí existentes. Por lo demás hay indicaciones que dentro de estas estructuras cooperativas la participación de los trabajadores todavía es reducida, inducien-

¹¹⁰ Cfr. Los casos de Cañete y Huando.

¹¹¹ Las cuales por las limitaciones de este trabajo no podrían ser estudiadas más a fondo.

¹¹² Afiliada a la Sociedad Nacional Agraria; organización considerada de defensa de los intereses de los medianos y grandes propietarios.

do esto a una continuación del padrón tradicional de dominación y dependencia en las relaciones laborales.¹¹³

3.4. En general parece que los conflictos surgidos a raíz de las parcelaciones privadas, a pesar de su limitada incidencia,¹¹⁴ han tenido un gran significado para la movilización campesina al torno de la reforma agraria. En primer lugar, han estimulado una reorientación y reagrupación de las organizaciones campesinas en las regiones donde han ocurrido, motivándolas a una acción decidida de reivindicación y apoyo a la reforma agraria. Además, han contribuido a despertar entre amplios sectores campesinos el interés por la reforma agraria y la conciencia más clara de la entidad y características de las fuerzas contrarias a este proceso. Finalmente han obligado a las diversas organizaciones campesinas y agrícolas a definir más claramente su posición frente a la reforma agraria.

Por otra parte, la inquietud social surgida a raíz de las contrarreformas ha confrontado directamente a las autoridades del Gobierno y del Ministerio de Agricultura con la existencia del campesinado organizado y su importancia como fuerza social en el proceso de cambio. Por último, se observa que el problema de las parcelaciones privadas puede haber inducido a profundizar y esclarecer el concepto legal del lema de la reforma agraria "la tierra para quien la trabaja".¹¹⁵

3.5. Al cabo de un proceso dirigido de reforma agraria, que prácticamente prescindió de la existencia de organizaciones sindicales y campesinas, se observa que éstas siguen todavía en pie, aunque se han producido importantes cambios en su estructura y comportamiento. Principalmente se observa un fortalecimiento de las tendencias que apoyan al proceso y un debilitamiento de las organizaciones que, por diferentes motivos, demuestran un comportamiento más ambiguo. Una particular movilización se ha producido en las regiones más expuestas a ciertas acciones de contrarreforma.

3.6. Aunque el gobierno en repetidas oportunidades ha manifestado su preocupación por la falta de una auténtica movilización po-

¹¹³ Vea al respecto; Orlando Plaza, *La historia del sindicato de Cayalti*, tesis para el doctorado, Pontificia Universidad Católica, Lima, febrero, 1971.

¹¹⁴ El número total de tales parcelaciones en el país no sobrepasaría de cien.

¹¹⁵ Este lema de hecho da lugar a dos interpretaciones distintas: a) El propietario debe conducir directamente la exportación agrícola, y b) todo el que trabaja la tierra debe ser propietario. Aunque el gobierno, al afectar en su totalidad a los complejos azucareros del norte evidentemente aplicó la segunda interpretación, en la reglamentación de los mínimos inafectables y de la protección de la mediana propiedad prevaleció el primer criterio. Por las modificaciones del título IX se ha introducido la segunda versión del principio, al garantizar que antes de vender a terceros el propietario otorgue a los trabajadores un lote de dimensión proporcional al número de ellos. Cfr. el artículo "Que la tierra sea de quien la trabaja" por Luis Páez en *Expreso* del 14.3.70.

pular en torno a su política de cambios estructurales, en el caso específico de la reforma agraria todavía no ha definido claramente el papel que asigna a la organización campesina. La definición de una política clara respecto al papel de las organizaciones campesinas en la reforma agraria peruana se hace urgente para la consolidación del actual proceso y para el logro de sus ideales humanistas de una auténtica liberación y desarrollo del hombre campesino. Como lo ha dicho Barraclough,¹¹⁶ uno no tiene que ser un comunista chino para reconocer la gran parte de verdad que hay en la siguiente declaración de Liu Thao-Chi: "Únicamente a través de sus propias luchas y esfuerzos puede el pueblo alcanzar, mantener y consolidar su emancipación. . ."

¹¹⁶ Solon Barraclough, "Rol de las organizaciones agrarias en la planificación e implementación de programas de desarrollo rural". Documento 0/3212/11/69 (mimeografiado) preparado para ser incluido en el M.I.T. Reader on Rural Development, que está editando el profesor Raanan Weitz del Centro de Estudios de Colonización en Rehovot, Israel, p. 16.

COMUNICADO DE PRENSA

La FCP, organismo máximo de defensa y lucha de todos los trabajadores campesinos del Perú, frente a las violencias y atropellos que se vienen sucediendo en contra de las organizaciones campesinas, y especialmente en contra de sus dirigentes, expresa ante la opinión pública:

1. Su disconformidad total con la actuación negligente de las autoridades y funcionarios responsables de la aplicación de la Reforma Agraria, por cuanto poco o nada hacen para que este proceso cumpla con la exigencia primera y fundamental de dar la tierra a los campesinos que la trabajan; y por el contrario están contribuyendo a que los campesinos perdamos la fé en un proceso que desde el punto de vista declarativo pareció muy audaz y realmente revolucionario.
2. Su más honda preocupación por la demora en dar solución a los problemas derivados de las parcelaciones por iniciativa privada de acuerdo con el Título IX de la Ley 17716 sobre Reforma Agraria que, aunque posteriormente fue modificada, no se ha solucionado el problema de fondo, pues las tierras fueron divididas entre los familiares de los clásicos terratenientes, que muy bien descubrieron la forma de burlar los objetivos que este Gobierno se propuso, más grave aún, que el instrumento de burla fuera la propia Ley de Reforma Agraria.
3. Su extrañeza y desconfianza en las autoridades por constatar que sus actuaciones son parcializadas y casi siempre inclinados a favor de la parte patronal, pues sucede que los dirigentes campesinos comprometidos con la auténtica revolución tenemos la tarea permanente de actuar en defensa de los derechos de nuestros representados y para ello fuimos elegidos; pero los explotadores que de ninguna manera podrán jamás simpatizar con nuestra lucha, porque esta lucha es contra ellos fundamentalmente, nos denuncian ante las autoridades acusándonos de comunistas, agitadores, alteradores del orden, etc. Ante tales denuncias las autoridades se movilizan rápidamente y nos controlan, nos interrogan, nos llaman, nos siguen los pasos, nos piden documentos, etc.,

pero igualmente los trabajadores venimos presentando innumerables denuncias de los atropellos e injusticias que se cometen en contra nuestra. No hemos visto sin embargo, movilizarse a las autoridades para verificar nuestras denuncias, para controlar a los patrones, ni mucho menos para interrogarlos, como se ha hecho durante cinco horas con un colaborador de los campesinos del Valle de Huaura-Sayán, y como se están persiguiendo a los dirigentes de Huando que con justísima razón se han declarado en huelga indefinida y con quienes estamos plenamente solidarizados y dispuestos a apoyarlos hasta las últimas consecuencias.

4. Su invocación al Gobierno Revolucionario para que dé solución definitiva a los problemas derivados de la Reforma Agraria por iniciativa privada: creemos que la solución única es anular todo lo actuado bajo el Título IX, sólo así creemos que habrán tierras para dárselas a los campesinos que las trabajan, de otro modo no creemos que puede hacerse realidad aquello de "el patrón no comerá más de tu pobreza". De lo contrario, existe el peligro de que surjan muchos Huandos, hecho que desvirtuaría profundamente el proceso de cambios que vive nuestro país y que revertirían la revolución.
5. Exigimos que a la brevedad se constituya una Comisión con representantes campesinos, técnicos y de parte del Gobierno, para que en conjunto se busque la solución más adecuada, a los graves problemas que confrontamos en estos momentos. Por nuestra parte, estamos dispuestos a aportar todas nuestras sugerencias y planteamientos con el único afán de servir a todos nuestros hermanos campesinos y a nuestra Patria.

Lima, 7 de noviembre de 1970

ido. Daniel Fernández Adanaqué
Secretario General Nacional
L. E., núm. 1965358

Maximiliano Yauri P.
Secretario Nacional de Defensa
L. E., núm. 1968765

COMUNICADO OFICIAL No. 2

De la Federación Provincial Campesinos de Cañete, del Comité Provincial de Defensa de la Reforma Agraria.

Comunicamos que en el diario Oficial *El Peruano* de fecha 20 de noviembre del presente, se publica que el señor Ministro de Trabajo se encuentra reunido con la numerosa Delegación de los Campesinos de Cañete, organizados en el "COMITÉ DE DEFENSA DE REFORMA AGRARIA" y la Federación Provincial Campesinos de Cañete; para tratar los reclamos y la afectación de la Reforma Agraria en todo el Valle de Cañete. Los campesinos queremos lo siguiente:

CONSIDERANDO:

1. Que la Reforma Agraria 17716, es un Derecho que reivindica al campesino a una digna y justa posición social y que el Gobierno Revolucionario lo ha declarado como espina dorsal de la transformación de las estructuras social, cultural, política y económica.
2. Que el campesino es el actor principal en este proceso y desarrollo de la Reforma Agraria y no un simple espectador.
3. Que la Reforma Agraria no es una limosna del campesino si no más bien un Derecho, una pertenencia justa, digna y humana; interpretado por todo el mundo como un instrumento de liberación.
4. Que la dilatación del tiempo que demora los trámites del proceso en la aplicación de la Reforma Agraria, solo será permitiendo a los terratenientes, prepararse y organizarse mejor para burlar fácilmente la aplicación de la Reforma Agraria, desatando planes de sabotaje, provocación, represalias y rebeldías contra el campesino. Atacando con campañas calumniosas a quienes defienden valiente y patrióticamente la aplicación de la ley.
5. Que las maniobras de los terratenientes contra la aplicación de la ley de Reforma Agraria pone en grave peligro la Fe y confianza de todo el campesinado y pone en tela de juicio el prestigio, la seriedad, la honestidad y honradez de los

señores del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, alargando y saboteando este proceso de liberación del campesinado.

6. Que la parcelación por iniciativa privada no ha respondido a la confianza que el Gobierno Revolucionario depositó en los terratenientes, sino más bien ha servido para que la ultra derecha egoísta, injusta e inhumana asegure más sus intereses de grupo y de familia.
7. Que la declaración Zona de Reforma Agraria al Departamento de Lima, ha puesto en descubierto esta situación conflictiva y por lo tanto ratifica y justifica plenamente la urgente necesidad de aplicar aquí sin demora el cambio de la estructura socioeconómica a fin de lograr la nueva sociedad, justa y humana, que es el objetivo de la presente revolución.
8. Que frente a estos graves atentados contra el Derecho de los humildes, los campesinos corremos el inminente peligro de ser burlados de la fiel aplicación de la Reforma Agraria.
9. Que nuestros dirigentes corren el grave peligro de ser calumniados y atacados, por los agentes de la traición, con etiquetas de todo color.

En consecuencia, para garantizar la marcha y la aplicación de las obras justas del Gobierno Revolucionario y moralizar a los funcionarios en la ejecución de estas obras.

ACUERDAN:

1. Pedir que se anulen todas las Visitas Inspectivas, a partir del mes de octubre último, ya que sólo aseguran los intereses de grupo terrateniente.
2. Pedir que se entregue inmediatamente la tierra a los campesinos de los fundos que se han afectado a la fecha.
3. Pedir una vez más que se subrogue al Inspector de Trabajo de Cañete, Carlos Tramontana, conjuntamente con su secretario, Benjamín Remuzgo Sánchez.
4. Pedir que se anulen las parcelaciones por iniciativa privada, por ser un fraude y un engaño a la confianza que el Gobierno depositó en los terratenientes y considerarse una burla a los campesinos.
5. Pedir que se adjudique la totalidad de los fundos del Valle de Cañete a los campesinos y se entreguen a sus cooperativas.

6. Pedir que se subrogue a los funcionarios del Ministerio de Trabajo miembros de la unidad móvil.
7. Pedir garantías para nuestros Dirigentes para que su actuación sea sin represión ni restricciones.
8. Ratificar una vez más nuestro pedido para que se subrogue al Sub-Prefecto de Cañete, Angel Fernández León.

Con el voto aprobatorio de los DELEGADOS a la Federación Campesinos de Cañete y el Comité Provincial de Defensa de la Reforma Agraria de Cañete.

Se resolvió el día 11 del presente:

1. Decretar una huelga indefinida, a partir del día lunes 16 de noviembre, la que está en marcha con todo éxito.
2. Si no se consigue una solución digna y humana, realizar una Marcha de Sacrificio al Palacio de Gobierno.

Asímismo comunicamos que por intermedio del Comandante FAP, Carlos Gazzo, Técnico del Ministro de Trabajo, que el señor Ministro de Trabajo ha citado a nuestros Delegados para continuar con nuestras reclamaciones el lunes 23 próximo.

Hermanos Campesinos, nuestra lucha es por la defensa de los derechos del campesino, no por su explotación como algunos dicen, a nadie se les pide cuotas extraordinarias.

CAMPESINOS LUCHEMOS UNIDOS:

¡POR UN PERÚ SIN AMOS! ¡NI PATRONES!
 ¡POR UNA NUEVA SOCIEDAD JUSTA, DIGNA
 Y HUMANA!

(Varias firmas ilegibles al pie del documento)

Cortesía de la "JUVENTUD QUE TRABAJA PARA EL PROGRESO DEL CAMPESINO".

Quilmaná-Cañete

EL PAPEL DE LA EXTENSIÓN AGRÍCOLA EN LOS PROCESOS DE REFORMA AGRARIA

ODILO A. FRIEDRICH, del Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA), Santiago, Chile.*

I. Introducción

El presente documento se destina a proponer elementos de reflexión y análisis sobre las condiciones y requisitos que debe satisfacer la extensión agrícola como un instrumento eficaz no sólo para la promoción del cambio tecnológico en el proceso de producción agrícola y en la vida rural, sino que, también, para la promoción del cambio social.

Los análisis y proposiciones aquí presentados parten del supuesto que la extensión agrícola deberá ser repensada y reorientada para que pueda cumplir su papel en el proceso global de desarrollo de las sociedades latinoamericanas.

Desde hace bastante tiempo a esta fecha se está buscando formas de incorporar plenamente las actividades de extensión a los procesos de desarrollo rural y general. Sin embargo, pareciera que las críticas que se han formulado a la extensión y las correcciones que se le han introducido se centraron, principalmente, en la metodología o técnicas pedagógicas que constituyen sólo uno de los documentos del proceso educativo. Por eso hay que penetrar también en la concepción filosófica de la extensión, así como en los objetivos que se quieren lograr, para visualizar el conjunto: filosofía, métodos, técnicas y objetivos, que son interdependientes y forman una sola unidad. No se puede cambiar una de sus partes sin reorientar las demás.

De la misma forma, el cambio tecnológico no se puede considerar aisladamente, por cuanto es, en realidad, una de las dimensiones del cambio global y como tal deberá ser entendido dentro del contexto de la actividad extensionista.

De acuerdo a la tarea propuesta, expresada en el título de este documento, se intentará desarrollarla con una visión de conjunto, esperando que lo expresado en adelante pueda servir como una contribución al desafío que enfrentan todos los extensionistas: encontrar

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente las del ICIRA.

un camino eficaz para su acción en pro del desarrollo rural y del real progreso de sus respectivos países.

II. *La extensión en una estrategia global de desarrollo*

A. *Marco teórico de referencia*

Previo a proponer cualquier idea de cómo la extensión agrícola pudiera desempeñar su rol en un proceso de reforma agraria, es oportuno explicitar el marco teórico dentro del cual se entiende insertado dicho proceso.

Es obvio que todo proceso de reforma agraria tiene como finalidad el desarrollo del sector agrícola o rural. Sin embargo, este sector no se desarrolla independientemente, sino en íntima relación con los demás. Por eso no se puede pensar el proceso de desarrollo fragmentadamente. Hay que enfocarlo en forma global debido a la integración que tienen todos los factores que se conjugan en este proceso.

En la última década, principalmente, se han intensificado los estudios y la preocupación de los especialistas, gobernantes y de los pueblos en general en cuanto al problema del desarrollo y subdesarrollo. De ahí que se están promoviendo encuentros, conferencias, foros y reuniones a los más variados niveles de decisión, a fin de conocer y tomar conciencia de la magnitud del problema, sus causas y las posibles soluciones para superar la triste realidad del subdesarrollo y toda la serie de sus consecuencias directas e indirectas.

Como resultado de dichos estudios y encuentros, se ha logrado establecer un conjunto de conceptos y estrategias de acción, que se han incorporado en alguna medida a las políticas de desarrollo de varios países de América Latina.

Para los efectos de este trabajo, se adoptará el marco conceptual de la FAO*, presentado y aprobado por unanimidad en el Comité Técnico de la Reforma Agraria a la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina y por la Conferencia en pleno.

Sintetizando el concepto de desarrollo, expresa el referido Comité:

Desarrollo no significa solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la producción. Las Naciones Unidas han reconocido repetidamente que el des-

* Ver la Reforma en América Latina, Doc. LARC/70/6 — Rev. 1.

arrollo es un concepto más amplio, que implica redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. El desarrollo en América Latina debe abordarse como un proceso de cambio estructural que implica no sólo aumento en la producción sino modificaciones en las instituciones, como asimismo la participación creadora de toda la población.

Adoptándose este concepto con sus derivaciones e implicaciones, se podrán comprender de inmediato los objetivos que lleva implícito y algunos de los medios a través de los cuales ellos se alcanzarán. Los aumentos de producción y de productividad en general ya no son considerados suficientes para promover el desarrollo, aunque con ellos se consiga un crecimiento económico. El ingreso por habitante que podría elevarse mediante dichos aumentos seguramente beneficiará en forma muy desigual a los diferentes sectores que componen las actuales sociedades latinoamericanas.

La actual distribución de los ingresos favorece considerablemente a los sectores minoritarios, poseedores de los medios de producción. Mientras prevalezca esta situación el poder político y social se mantendrá en las mismas manos. El desarrollo seguirá beneficiando este mismo sector en detrimento de las grandes mayorías.

No será por casualidad que en los planeamientos emitidos últimamente se nota la evidencia y la constancia de atribuir al ordenamiento económico-social la mayor responsabilidad, como factor limitante del desarrollo. La transformación de las estructuras en lo económico, lo social, lo político y lo cultural es ya considerada como una medida incuestionable para que todas las demás medidas y acciones cobren un real sentido, en beneficio de los sectores más postergados y mayoritarios. Los cambios que se realicen en las instituciones deberán abrir o crear canales permanentes de acceso a la participación activa y consciente de todos los sectores de la población en la construcción de una sociedad más justa y que les permita, por igual, beneficiarse de los frutos y del progreso que generen.

Esta concepción del desarrollo implica, en consecuencia, la movilización de todo el potencial humano hasta ahora dejado al margen y negado en su capacidad de participación. Se estima que el modelo de cambio estructural, aquí referido, es el más adecuado al momento histórico actual de nuestros países. El único capaz de posibilitar que los avances tecnológicos de la humanidad beneficien en igual grado a todos los hombres y los faculten para ser partícipes de las decisiones que les afectan.

B. Desarrollo rural y reforma agraria

Los procesos de reforma agraria están o deberían estar, enmarcados en los conceptos e implicaciones antes mencionados. Al no estarlo se transformarían en situaciones aisladas sin mayor trascendencia para el desarrollo integral.

La reforma agraria es, por consiguiente, la dimensión estructural del desarrollo rural, y, por consecuencia, una parte importante de la estrategia global del cambio tanto tecnológico como social. Realizada con este enfoque modifica la estructura de tenencia de la tierra y de los demás medios productivos, transformando así la institucionalización inadecuada e injusta de relaciones sociales y de la distribución de los beneficios que ellos generan por la acción humana.

El Comité Técnico de Reforma Agraria, en su documento ya citado, sitúa perfectamente el proceso cuando expresa:

Enfocada como condicionante del desarrollo global, la reforma agraria se orienta hacia la creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia para conseguir: a) una organización empresarial de las nuevas unidades que permita el aumento de la producción y una mejor utilización de los recursos productivos; b) la constitución de unidades de tenencia y formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnologías modernas, estimule mayores inversiones y aumenten el nivel de ingreso; c) una distribución más equitativa del ingreso en el sector rural; d) la organización de los campesinos de tal forma que les permita participar en la toma de decisiones; e) la adecuación de los nuevos sistemas de tenencia al contexto del sistema social en que van a operar las nuevas unidades. La organización de éstas debe tener la flexibilidad necesaria para que los recursos disponibles sean adecuadamente utilizados de manera que pueda darse ocupación al mayor número de campesinos.

Definido el marco teórico y la estrategia a seguir para alcanzar los objetivos establecidos, le cabe a la extensión agrícola un papel preponderante en la capacitación de los campesinos para su participación en el proceso. La reforma agraria no se hará para los campesinos, sino con ellos. No deberán ser considerados como objetos de la acción transformadora o como meros "beneficiarios", sino que como auténticos sujetos, conscientes de su situación histórica, y por tanto capaces de tomar las decisiones, crear las condiciones para la deter-

minación de su propio destino en estrecha relación con los demás componentes de la sociedad.

La extensión, como medida de apoyo al proceso de reforma agraria, tendrá, por lo tanto, que nutrirse de los mismos conceptos y contribuir para la realización de los mismos objetivos de la reforma agraria en particular y del desarrollo en general.

III. *La extensión como instrumento de modernización tecnológica*

A. *Modernización y desarrollo*

Frente al concepto amplio de desarrollo, actualmente en vigencia, verificase que la modernización tecnológica, en particular, constituye sólo uno de sus componentes. Modernización y desarrollo no se contraponen. El desarrollo implica la modernización, sin embargo, podrá haber modernización sin desarrollo.

La teoría de la modernización surge del análisis parcial y superficial que se ha hecho, en el pasado, del problema del subdesarrollo. Se han analizado y aplicado medidas para superar sus efectos, no así para sus causas reales. Quizás se confundieron causas con efectos.

El problema del agro y de los bajos ingresos era interpretado como un fenómeno originado por la baja producción y productividad en general. Con una mayor eficiencia en las tareas productivas, el aumento de los ingresos se lograría como consecuencia lógica. Sin embargo, este modelo de desarrollo, que dio buenos resultados en otros países, donde ya se había producido la movilización social o en que ésta estaba facultada por las estructuras socioeconómicas, no los dio en América Latina. Además la estrategia seguida, la de modernizar las sociedades latinoamericanas mediante la incorporación de las nuevas tecnologías, con raras excepciones ha sido lenta y desproporcional en cuanto a las inversiones y los resultados: la población está creciendo a un ritmo más acelerado que la producción agropecuaria.

Por un lado, las actuales estructuras, causa determinante de la distribución desigual de los ingresos y, por el otro, la moderna tecnología, importada de los países industrializados y creada, en general, para ahorrar mano de obra, al lado de otros aspectos, no han permitido la realización de los ideales planteados. Cada día se agrava más la falta de oportunidades de empleo para dos millones de personas que todos los años se incorporan a la fuerza de trabajo.* Pareciera,

* Ver Barraclough, Solon y Schatán, Jacobo, *Política tecnológica y desarrollo agrícola*. Santiago, Chile, mayo, 1970, mimeo.

pues, llegado el momento de abandonar esta estrategia parcializada y enfrentar el subdesarrollo con una visión globalizante de la realidad, involucrando un proceso de cambio que afecte, por igual, las instituciones económicas, sociales, políticas y culturales.

B. *La labor de extensión*

La extensión fue concebida, originalmente, para llevar los adelantos científicos al campo. Para que tales adelantos pudieran ser aplicados por agricultores y amas de casa, se vio que habría que enseñarles el cómo hacerlo. Hubo que buscar métodos y técnicas pedagógicas adecuados a la enseñanza de adultos. Por supuesto que, en la medida en que se ganaba la experiencia con el trabajo con adultos y jóvenes rurales, se fue conformando un sistema educacional adecuado a este tipo de público. Se crearon ciertos principios básicos, que implementados con procedimientos pedagógicos, estudiados y experimentados, debían realizar los objetivos de la acción educativa de extensión. Estos objetivos, en sus diversos niveles, se pueden expresar de la siguiente forma: "Mejorar los niveles de vida de las poblaciones rurales", a través de "mayores ingresos económicos" logrados mediante "mayor producción y más alta productividad", lo que se conseguiría con la "innovación tecnológica".

Por consiguiente, el objetivo más inmediato de los extensionistas tendría que ser el de provocar el cambio tecnológico, ya que los demás se irían realizando en función de éste.

De acuerdo a lo anterior, este esquema de programación de la acción obedece a la teoría o modelo de modernización tecnológica, que actualmente está considerado sólo como una de las dimensiones de la estrategia global del desarrollo.

En síntesis, se puede decir que la actividad extensionista ha sido, en la mayoría de los casos, hasta aquí, instrumento de la modernización tecnológica, lo que impone la necesidad urgente de transformarla en un instrumento del desarrollo global.

IV. *La educación para el desarrollo*

La educación puede ser concebida, básicamente desde dos enfoques: para cambiar la realidad o para no cambiarla, o sea para mantener y fortalecer la situación social vigente. No existe educación neutra, como tampoco existe una tecnología neutra, "químicamente pura", aséptica o "no contaminada".

Toda actividad humana conlleva una intención, fruto de una teoría. Esta puede estar explícita u oculta, pero estará siempre presente, sea en los ejecutores de la acción o en sus idealizadores.

La dependencia económica implica también la dependencia cultural y, en consecuencia, los sistemas educacionales, como la tecnología, han sido más un producto de importación que de creación propia. Concebidas para realidades distintas, con otros problemas, diferentes recursos y hasta culturas diferentes, lógicamente, no serán la respuesta directa a las condiciones de nuestro medio. Son por tanto el producto de una teoría de acción generada en otra realidad. Éste es uno de los problemas. El otro, igualmente grave, es una consecuencia del primero: el concepto mismo de la educación.

Frente a algunos conceptos tradicionales de la educación, que la caracterizan como el acto de transmitir conocimientos, valores y normas de conducta de las generaciones pasadas a las presentes para adaptarlas al medio ambiente, surgen, de inmediato, justificadas preguntas:

¿Qué valores y qué normas de conducta?

¿Quién los elige y los determina como buenos?

¿Con qué derecho la educación o los educadores deben “inculcar” en las generaciones actuales valores del pasado, satisfactorios quizás para otras épocas?

Aun cuando hoy día se diga que la adaptación hay que entenderla como dinámica y no estática, que a las nuevas generaciones hay que prepararlas para enfrentar situaciones cambiantes, el concepto de adaptación subsiste. Al hombre se le sigue considerando, en el fondo, como objeto de la acción educativa, por cuanto tendrá que responder a ella con “un conjunto de conductas esperadas”, las que son determinadas previamente.

El hombre, previamente determinado, sin posibilidades de crear y de optar frente a alternativas, es mantenido a nivel de los animales irracionales y la educación es masificadora, identificándose con el adiestramiento de los animales.

Un tercer problema es el traspaso que se hizo de las técnicas pedagógicas de la educación formal y sistemática diseñada para niños y jóvenes a la educación de adultos. Se sabe que éstos tienen intereses muy distintos, tienen una experiencia de trabajo y de vida. Poseen un conocimiento auténtico, porque es fruto de la práctica, sea de su acción directa sobre la naturaleza para transformarla, sea de su práctica o convivencia social. Esta experiencia vivencial no se puede despreciar, bajo ningún concepto, en la educación de adultos en todas las etapas del proceso.

Es oportuno mencionar aquí que está en discusión incluso el nombre de la actividad conocida como extensión agrícola o extensión rural. Desde el punto de vista semántico, extender implica una acción mecánica, no apropiada a la actividad educativa. Desde el punto de vista de la psicología y de la teoría del aprendizaje, el conocimiento no se puede "extender" y no se internaliza por extensión. Hay por lo tanto un grave equívoco sobre el acto cognoscitivo y un aspecto semántico que involucra un concepto que a su vez constituye una fuerza condicionadora de la acción y los métodos de su realización. El profesor Paulo Freire * demostró profusamente estos y otros conceptos equivocados, así como las formas de acción, también equivocadas, generadas en función de ellas.

Educador y educando, técnico y campesino, deberán ser ambos sujetos de una acción transformadora. Ambos serán agentes de cambio. La tecnología, como los demás aspectos socioeconómicos se situarán desde un enfoque crítico y serán analizados en conjunto por los dos polos en comunicación. Se tomarán en cuenta la experiencia vivencial y la percepción o manera como el campesino interpreta su realidad, con sus valores, sus creencias y sus esquemas mentales.

Una vez detectadas la forma y la organización mental de los educandos, a través del diálogo sobre la realidad y su problematización, al educador le cabrá aportar su visión científica de la realidad. Se transformará así la visión focalista y muchas veces ingenua con que el campesino interpreta su realidad por otra más globalizante y científica. Se substituye la "invasión cultural" por la síntesis cultural educador-educando, técnico-campesino. Ambos como sujetos, frente al objeto del conocimiento (cultivo, variedad, preparación del suelo, riego, mecanización, manejo del rebaño, razas, combinación de los factores de la producción, etcétera) crean o recrean la técnica y las medidas más adecuadas a las situaciones globales donde está ubicado el problema. Se comprometen juntos para su superación y la consecuente transformación de la realidad.

Se trata de una concepción profundamente humanista de la educación, mediante la cual educador y educando se educan en relación a una realidad que los mediatiza. Confrontan sus conocimientos y experiencias, su forma de percibir e interpretar la realidad, así como sus propios valores, como personas, humanas, con los ampliamente difundidos por el sistema social. A la par con la generación de un conocimiento nuevo, se estará creando, también una actitud crítica frente a la realidad y una conciencia histórica a partir de la cual

* Freire, Paulo, *¿Extensión o Comunicación?*, ICIRA, 1969.

educador y educando buscarán las formas de participar en la determinación de su propio destino.

Se cree que sólo así se estará realmente preparando, formando y movilizandolos recursos humanos para el desarrollo. La extensión, como un sistema de educación rural para el desarrollo, deberá, pues, abandonar su teoría tradicional y nutrirse en esta nueva fuente de conceptos.

V. *Hacia una extensión comprometida con el cambio social involucrado en los procesos de reforma agraria*

En la introducción de este documento se tenía como supuesto la necesidad de repensar y reorientar la acción de extensión. En el presente capítulo se expresarán algunas proposiciones y experiencias relacionadas con esta búsqueda. Se espera que ellas puedan servir al objeto de clarificar las posiciones y encontrar caminos hacia una labor movilizadora y capacitadora de las grandes masas campesinas.

A. *Conceptos y objetivos*

Sin un proceso de cambios estructurales en marcha, o sin la decisión política de iniciarlo, a la extensión le ha sido muy difícil buscar un camino propio para transformarse en un instrumento del desarrollo global.

Sin embargo, con la toma de conciencia de la realidad social, muchos países han tomado también decisiones de tipo político para redefinir las estrategias de acción, incorporando en ellas la de realizar reformas agrarias integrales.

Frente a esta realidad, a la extensión no le quedan excusas ni subsisten condicionantes capaces de mantenerla ajena al proceso.

En cuanto a los conceptos y objetivos deberá buscar su readecuación dentro del marco conceptual amplio del desarrollo. No tendrá objeto seguir impulsando el cambio tecnológico, de por sí, sin vincularlo con el cambio social. Tampoco bastará con perfeccionar los actuales métodos y técnicas pedagógicas, si la extensión no incorpora nuevos temas y dimensiones a los contenidos técnicos, por cuanto no lograría ponerse al día con las exigencias históricas actuales.

La actividad educativa del extensionista deberá tener como finalidad el desarrollo de los campesinos como hombres críticos frente a su realidad, mediante la toma de conciencia de su situación en la

sociedad. El concepto de educar para conservar la estructura social, para adaptar o para instalar al hombre en la sociedad ya no tiene validez. Hay que superarlo mediante el concepto de educar para la transformación de la realidad física y social: las relaciones hombre-tierra, las relaciones de producción y de convivencia humana en general.

El extensionista ya no podrá considerarse el "dueño" del saber, el "administrador" de la tecnología, la "autoridad en la materia" y considerar al campesino la sede de la ignorancia. Esta actitud se traduce en la entrega de la "receta" técnica sin lograr que el "receptor" sepa por qué la debe aplicar, desde su punto de vista. Tratado así, el campesino no lograría jamás surgir y hacerse más hombre. Si sólo el técnico sigue siendo el sujeto de la acción, el campesino continúa en su posición de objeto de la acción del primero, en una contrastante desigual. La verdadera comunicación sólo se produce entre sujetos, entre iguales, no entre polos antagónicos.

Técnicos y campesinos, como sujetos de la misma acción, se educarán entre sí, a través del análisis conjunto sobre la realidad objetiva, que pasa a ser el objeto del conocimiento y acción de ambos.

Paulo Freire*, resume muy bien este concepto educacional diciendo: "Nadie educa a nadie, nadie se educa solo. Los hombres se educan entre sí, mediatizados por el mundo."

La extensión, en un proceso de reforma agraria, deberá ser concebida como una actividad comprometida con la liberación del campesino de las estructuras de producción y consecuentes sistemas sociales que frenan su desarrollo como persona. Con dicho concepto, el cambio tecnológico no sólo es oportuno sino que se hace indispensable.

B. Adecuación metodológica

Los métodos y procedimientos tradicionales de la extensión buscaban realizar un rol muy específico de lograr, por parte de los productos, la adopción de prácticas agropecuarias más modernas. Mejorar las condiciones de salud, del hogar, y del contexto familiar y comunitario, en general, con los recursos existentes y con los incrementos económicos que provocarían las innovaciones tecnológicas. Como no se pretendía llegar a las causas más profundas y reales, la metodología usada era satisfactoria y conveniente. Satisfactoria por-

* Paulo Freire, *Educación como práctica de la libertad*, ICIRA, 1969.

que se lograba convencer en base a los valores vigentes y hasta en las creencias de los productores, de la necesidad de innovar y hacer más eficientes sus actividades.

Conveniente, por cuanto no interesaba la formación de conciencia crítica, sino más bien reforzar, agilizar y conferirle mayor eficiencia al sistema socioeconómico imperante. La criticidad despertaría aspiraciones imposibles de satisfacer y por eso había que ser muy cautelosos frente a los problemas estructurales, a pesar de saber su poder condicionador de todas decisiones.

Los métodos y técnicas eran elaborados y practicados con el objeto de despertar la atención, crear el interés, desarrollar el deseo, persuadir o convencer para la prueba o ensayo. Éste, bien conducido, con la asesoría casi siempre directa, debería producir buen resultado. El éxito del ensayo en pequeña escala conduciría a la adopción, por cuanto el esfuerzo y la inversión realizados serían recompensados. Cuanto mayor y más rápida la "recompensa", más acelerados y permanentes serían los cambios, transformándose en hábito. Por supuesto que se diseñaron métodos y técnicas adecuados y con mayor impacto en cada una de estas etapas de la "escala del aprendizaje".

Con el advenimiento de las técnicas de publicidad y propaganda, los medios de enseñanza en extensión sufrieron un nuevo estímulo, al incorporarlas en gran medida. Si las técnicas de publicidad venden productos, ¿por qué no transformar al extensionista también en vendedor de ideas? ¿Quiénes no se dan cuenta de que los afiches, cartelones, programas radiales y demás ayudas audiovisuales utilizadas en los programas de extensión están profundamente influenciadas por las técnicas de promoción de ventas?

La propia teoría de la comunicación sufrió los efectos o se inspiró en los mismos conceptos, porque, además, su objetivo principal era hacer más fácil la incorporación tecnológica.

Sin embargo, toda metodología extensionista ha contribuido muy poco o nada a la formación de una conciencia crítica, al desarrollo de la capacidad de razonar y a la visión de conjunto de la realidad agrícola y sus vinculaciones con otras dimensiones de la economía y del sistema social.

Haciendo un poco de memoria todos los extensionistas se darán cuenta de que las acciones han sido tan focalizadas y fragmentadas hasta el extremo de recomendarse y hacer campañas masivas para la adopción de una sola práctica aislada, sin considerar la interrelación con las demás y con otros factores condicionantes. Ejemplos típicos son las campañas del maíz híbrido, de las instalaciones sanitarias (letrinas) y muchas otras.

La metodología, objeto de la búsqueda actual, deberá ser promotora del hombre integral y no sólo prepararlo como productor más eficiente, con el fin de producir más y mejor.

En los tres momentos del proceso educativo de extensión: la programación, la experiencia de aprendizaje propiamente tal y la evaluación, hay que tener presente los conceptos expresados, contraponiéndolos a los que informaban la acción tradicional.

1. Programación

Se suponen válidas las etapas de programación siguientes:

- Conocimientos de la realidad objetiva.
- Identificación de los problemas.
- Determinación de objetivos.
- Selección entre soluciones alternativas.

Técnico y campesino participarán en las cuatro etapas. Analizan juntos la realidad, identifican los problemas de orden técnico, económico, institucional y cultural que hay que superar. Problematicando la misma realidad concreta, habrá que llegar a una síntesis compartida por ambos, en forma dialógica.

Una vez lograda la uniformidad de criterios para la interpretación de la realidad y sus problemas, se podrán establecer los objetivos y pesar críticamente las soluciones posibles optando por las más factibles de realizar a corto, mediano o largo plazo.

Este método de programación se diferencia bastante de lo que se hacía en la práctica. Normalmente el técnico hacía el diagnóstico de la realidad, casi siempre solo, con sus propios elementos de análisis. Los objetivos los establecía él, expresándolos en forma tal que los productores los pudieran entender y, con su autoridad de técnico, determinaba las soluciones con que suponía resolver los problemas y lograr los objetivos. El único comprometido en este programa era el técnico. El campesino, o el grupo interesado, no ha tenido la suficiente participación para la toma de conciencia de la situación y sus problemas, no ha participado activamente en las decisiones y, por consiguiente, no ha tenido motivos para sentirse comprometido con la acción.

Es muy obvio que con tal procedimiento en la planificación, sin un diálogo problematizador de la realidad, habría que conseguir la adhesión del "beneficiario" al programa. Habría que reunir los agricultores y las amas de casa para "venderles" las buenas ideas, para su bienestar.

Lo que aquí se propone es la necesidad de lograr un real compromiso con la acción transformadora. El compromiso generado a nivel de conciencia crítica se constituye en la más fuerte de las motivaciones, en un desafío que exige una respuesta. Este planteamiento supera de lejos las técnicas de lograr adhesión a planes preelaborados.

2. Experiencias de aprendizaje

Para llevar a efecto las actividades y prácticas programadas se utilizarán las técnicas pedagógicas y ayudas audiovisuales. Éstas deberán responder a la misma concepción liberadora y creadora de que se habla, en contraposición a los conceptos tradicionales de adaptación a la sociedad.

La tecnología agropecuaria, como los demás "contenidos" de la nueva extensión, serán objeto del conocimiento de ambos sujetos (técnico y grupo campesino). El técnico abandona su actitud paternalista, autoritaria, impositiva y de persuasión, para asumir una posición de igual a igual. Ya no será un "vendedor de ideas" sino que propondrá críticamente su idea frente a la de los campesinos para sacar conclusiones que sean lógicas y científicas para ambas partes. Creará y recreará el conocimiento científico en comunicación con el grupo.

Las ayudas visuales y audiovisuales serán utilizadas con el propósito de "auxiliar" realmente la tarea pedagógica. No será lícito utilizarlas con el objeto de introducir o "meter" más fácilmente la idea del técnico, sólo por considerar que está comprobado científicamente que el 87% de lo que conocemos "entra" por la vista.

Las técnicas y ayudas pedagógicas servirán en la medida en que faculten para dar el salto cualitativo del nivel de las sensaciones (órgano de los sentidos) e impresiones al nivel de la razón y del entendimiento, para llegar a la formulación de los conceptos y juicios que conformarán las nuevas conclusiones lógicas.

Volviendo a la práctica, con este conocimiento racional, que empezó con el conocimiento sensorial, se lo comprobará mediante el programa de actividades o de experiencias, para de nuevo reflexionar y volver a practicar, en ciclos constantes y progresivos: Práctica — conocimiento — práctica. En cada uno de los ciclos habrá creatividad humana, profundización y ampliación del conocimiento para el dominio de la naturaleza y la convivencia social.

Frente a todo esto, es evidente que los métodos y técnicas utilizadas hasta el momento en la etapa del aprendizaje tendrán que sufrir

una readecuación que los haga coherentes con el marco conceptual expresado. Pareciera que algunos pasos metodológicos deberían considerarse como constantes, siempre que el técnico se enfrente con el grupo en una acción programada con anterioridad:

Reubicar:

- a) la solución frente al problema:
- b) el problema con el contexto del proyecto (cultivo del maíz, ganadería, cooperativismo, etcétera);
- c) el proyecto dentro de la empresa o actividad global;
- d) la empresa en el sector rural.

Se emplea el término reubicar, por cuanto, si la programación es realizada adecuadamente con una visión crítica, científica y globalizante, las soluciones a que se llega deberían ser las respuestas a la necesidad del contexto global y satisfacer plenamente los objetivos del desarrollo. Sin embargo, en la práctica hay varios factores que limitan el desarrollo normal del proceso en el momento de la programación, lo que induce a plantear la "reubicación".

— El escaso tiempo que generalmente se emplea para el diagnóstico técnico, económico y social del rubro o proyecto, para su inserción en la totalidad más amplia, así como la detección de los problemas prioritarios, establecimiento de los objetivos y soluciones y la confección del calendario o plan de acción.

— La preparación, todavía insuficiente, de los campesinos para el esfuerzo mental requerido para entender las vinculaciones de su actividad y su trabajo con los otros aspectos de la realidad socioeconómica.

— Es frecuente que en el momento de la "experiencia o actividad de aprendizaje" no todos los presentes son los mismos que participaron en la programación y se comprometieron con la tarea. En los asentamientos de la reforma agraria en Chile, por lo menos, los comités ejecutivos especializados y con quienes se programa la capacitación por rubro sufren cambios y ajustes en su organización interna hasta llegar a una relativa estabilidad como comunidad de producción.

De este modo, en el momento de realizar la capacitación, es necesario replantear con los campesinos la interrelación de las partes en el conjunto, a fin de confirmar el compromiso anterior o cambiar la solución por otra alternativa.

Dicha reubicación se podrá lograr empezando por una descripción de la situación y de la vivienda experiencial de los participantes, en

cuanto a los aspectos técnicos, económicos y sociales del problema. A raíz de las interpretaciones propuestas por el grupo, el técnico podrá ir profundizando y ampliando su visión de la realidad, mediante la problematización de la interpretación del mismo grupo. Lo ideal sería que se pudiera llegar, con este tipo de análisis, al punto que el grupo entienda, con la mayor claridad posible, su rol y su situación de productos dentro del sistema social.

Una vez logrado este paso o, incluso, mientras se desarrollan dichas reflexiones, o como parte integrante de las mismas, se van interpretando los siguientes aspectos:

El conocimiento teórico de la solución, discutiendo sus fundamentos científicos, sus efectos, su factibilidad, etcétera.

El conocimiento práctico para la ejecución de la solución. Esto implica muchas veces el desarrollo de aptitudes o habilidades de parte de quienes tendrán que practicarla.

Es en este momento cuando se podrán emplear algunos de los "métodos" que se conocen en extensión. Es obvio que una vez precedidos de una actividad educativa más globalizante, los métodos estarán informados de otra actitud y orientación por parte del técnico. Ya no se los empleará en forma suelta y con el objetivo de adiestrar en la práctica.

Se espera con ello que la adopción se produzca en forma crítica y a sabiendas que la tecnología es sólo una dimensión del proceso de cambio. Para que éste se realice podrá ser necesaria la toma de decisiones y acciones en las demás dimensiones de la sociedad.

3. Evaluación

El tercer momento, sin el cual no se completa el proceso educativo o de capacitación, es la evaluación.

Ésta supone la participación activa de profesor y alumno, es decir, del técnico y del grupo campesino. Incluirá tanto los "contenidos" o "materia", los objetivos o las metas, las actividades y técnicas pedagógicas, los compromisos asumidos, así como los resultados de la acción.

Para los efectos de análisis, la evaluación se estudia al final, pero existe la tendencia de realizarla también al término del programa de capacitación. Sin embargo, en realidad, este momento se da dentro de cada etapa de proceso, posibilitando medir el grado de avance y profundización en el conocimiento, la comprobación, en la práctica, de la síntesis lograda entre técnico y campesinos: los nuevos conoci-

mientos y valores internalizados, las actitudes generadas y la conducta concretada.

C. A la nueva extensión, nuevos contenidos

En un contexto de reforma agraria las necesidades de capacitación son múltiples y están profundamente impregnadas de sentido social. A los campesinos sujetos de un proceso de reforma, a partir del cambio de la tenencia de la tierra y de los medios básicos de producción, les corresponde dominar la naturaleza, tomar decisiones en cuanto a su organización social y de producción, conocer y aplicar los conceptos de economía, entender y aplicar la tecnología, asumir la responsabilidad y los riesgos de sus propias decisiones, conocer y adecuar las estructuras de suministro de insumos y de comercialización, manejo del crédito, etcétera.

Juan Chacón Díaz, dirigente de la Confederación Nacional de Asentamientos de Chile, resume brillantemente estas ideas: *

No cabe duda que a la extensión le tocará gran parte en la tarea de capacitación en cuanto a estos aspectos "más allá de la tierra" que irán surgiendo con el mismo desdoblamiento del proceso.

De las palabras de Juan Chacón se podrían deducir varios temas o contenidos que necesitan ser considerados por los extensionistas. Además de la capacitación agrotécnica habrá que capacitar en aspectos de organización empresarial, cooperativa y sindical, aspectos contables, financieros, jurídicos, etcétera, así como sobre los conceptos y objetivos amplios de un proceso de reforma agraria y sus implicaciones.

En un sistema de educación como el planteado, educador y educando tienen que proponerse y confrontar valores en forma crítica, ya que el cambio estructural abre el camino para la generación de nuevos valores. Para eso, hay que tener presente los valores generados y difundidos por las estructuras actuales o tradicionales, para poder colocarlos en tela de juicio y proponer otros.

El cumplimiento cabal de esta tarea, una de las más complejas, debería basarse en resultados de investigaciones serias sobre el modo de pensar y sentir del campesinado.

* ...tenemos que salir de nuestro mundo, compañeros, el que nos habían fijado era un mundo muy pequeño, porque cuando los comités tengan que comprar maquinarias, semillas y además comercializar o invertir mucha plata, nuestro mundo se agranda, compañeros, tenemos que preocuparnos de lo que está más allá de la tierra.

Sin embargo, al parecer, existen ya algunos valores tradicionales que deben ser objeto inmediato de crítica y transformación, buscando otros que los reemplacen, generando nuevas actitudes y concretando nuevas conductas.

Se enumerarán algunos valores y actitudes, a modo de ejemplo, y que constituyen materia de estudio y capacitación en el proceso chileno de reforma agraria:

a) Dependencia de la naturaleza, reflejando actitudes de fatalismo, sometimiento y predestinación. Este valor podría tener la contraposición de otro que sería el dominio de la naturaleza, que a su vez generaría actitudes de superación, capacitación, construcción de su propio destino, de trabajo, esfuerzo, empeño, especialización, etcétera.

b) Al individualismo se podría proponer el valor comunitario; en vez de las actitudes de satisfacción individual y de competencia, se buscaría crear conciencia de tener metas comunitarias, tomar decisiones compartidas, mayor solidaridad con la familia, los compañeros de trabajo y los demás campesinos, o sea, conciencia como grupo social, solidaridad con el país, la responsabilidad social, la justicia social, etcétera.

c) Al valor de la tradición se propondría reemplazarlo por una orientación hacia el futuro. Consecuentemente las derivaciones de este valor que consideran bueno "lo que siempre se ha hecho", lo que sirve para el presente, para el diario vivir, seguir decisiones de otros, podría cambiarse, probablemente hacia una actitud crítica frente a las innovaciones y los cambios, de proyectarse el pasado y el presente hacia el futuro mediante una programación de la acción en grupo. Se comprendería la necesidad del ahorro y la inversión como medios de lograr objetivos futuros, etcétera.

No se trata tampoco de idealizar una nueva sociedad o un hombre nuevo con su escala de valores. Esto sería volver a la dominación cultural que se está criticando. Los educadores o los responsables por la iniciación del proceso de liberación se transformarían luego en dominadores y determinadores de los demás hombres.

Quizás sea demasiado decir que la extensión tenga que hacerse cargo de todos los temas relacionados con los campesinos sujetos potenciales o actuales de los procesos de reforma agraria. Lo ideal sería que existiera un solo organismo responsable por la capacitación para el cambio tecnológico, así como para la creación de nuevos sistemas y relaciones de producción y de convivencia social compatibles con las exigencias actuales de un proceso de reforma agraria.

D. *Proposiciones para la acción*

1. *Definiciones previas*

La acción de extensión concebida dentro del marco conceptual del desarrollo global sólo será posible y eficaz cuando previamente exista la decisión política de adoptar la estrategia de cambio social.

A partir de esta definición básica los servicios de extensión tendrán que enfrentar sus opciones y adoptar su propia estrategia y definiciones:

a) Obviamente, las unidades reformadas y sus poseedores tendrán que recibir atención prioritaria.

b) En cuanto a la demás "clientela" de la acción extensionista, habrá que decidir la destinación de los escasos recursos materiales, el esfuerzo y capacidad de su personal hacia los sujetos potenciales del proceso de reforma agraria, o sea, a los que en muchos países reciben el nombre de campesinos para diferenciarlos de los empresarios grandes y medianos. Son los minifundistas y los asalariados, los obreros agrícolas en general que laboran en el complejo latifundio-minifundio, el que hay que superar por una estructura de tenencia de la tierra más justa y humana.

Por supuesto que, a estos sectores, la capacitación agrotécnica de nada o muy poco les servirá. Sin embargo, será precisamente, a través del manejo y análisis de los elementos técnicos y económicos que el extensionista, en comunicación con dichos grupos, podrá crear conciencia y organizaciones que se constituyan en fuerza de presión sobre la estructura de la tenencia, las relaciones y el ordenamiento social.

c) La labor con organizaciones campesinas (comités de pequeños agricultores, asentamientos de reforma agraria, cooperativas campesinas, sindicatos, etcétera, deberá tener prioridad sobre el trabajo con individuos, especialmente en cuanto a la capacitación directa se refiere.

d) Los medios de comunicación de masas tendrán que ser reorientados hacia esos sectores con la correspondiente readecuación conceptual.

e) Los empresarios agrícolas se beneficiarán con la asistencia esporádica, y por las informaciones que les lleguen a través de los medios masivos: radio, televisión, folletos y revistas técnicas, cartas circulares, etcétera. Ellos que tienen un contacto más intenso con el mundo urbano, manipulan créditos y comercializan la producción,

etcétera, saben tomar decisiones a diversos niveles y con distintas magnitudes. En consecuencia, pueden con mayor facilidad asimilar la tecnología, en base a recomendaciones técnicas, plantas, modelos e informativos agrícolas de los servicios de extensión o de otras fuentes.

2. Consecuencias

Es fácil entender que la implementación de las medidas y decisiones anteriormente referidas desencadenará una serie de otras.

La readecuación conceptual y metodológica planteada exigirá una estructura técnico-administrativa ágil y eficiente, con recursos y un cuadro técnico multidisciplinario amplio y bien capacitado para hacer frente a la importante tarea: agrónomos, veterinarios, sociólogos, psicólogos, economistas, técnicos agrícolas y otros profesionales.

Sumamente importante será la preparación y capacitación de todos los funcionarios, principalmente de los capacitadores. Lo fundamental, sin embargo, será el cambio valórico de los mismos funcionarios, para que puedan participar como agentes externos en el proceso, con una actitud de compromiso real con el proceso de cambios.

3. Experiencias de ICIRA y SAG

El Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA) —convenio del gobierno de Chile con el Fondo Especial de las Naciones Unidas, representado por la FAO durante los seis años de su labor— ha recolectado una rica experiencia tanto en relación a la capacitación de personal técnico para la reforma agraria, como en la capacitación de dirigentes campesinos.

En ambos casos se buscó siempre la operacionalización, en métodos y técnicas pedagógicas, de los conceptos educativos expresados.

ICIRA ha realizado un número considerable de investigaciones sobre el proceso de reforma agraria y su evaluación, desde varios aspectos que determinan su marcha: Tenencia de la tierra y su evolución, evaluación socioeconómica de los asentamientos y del proceso, derecho y legislación, movimiento campesino en general, crédito, viviendas y servicios, empresa campesina, percepción y cultura campesinas y otras. Cada una de estas áreas se compone de varios proyectos específicos, cuyos resultados y recomendaciones se fueron incorporando a la capacitación.

La capacitación, en los primeros años, se centró especialmente a atender las necesidades de preparación del personal del sector público

agrícola: Ejecutivos medios, profesionales, técnicos, administrativos y de servicios generales. A partir de 1969 hasta la fecha se fue intensificando la realización de cursos y seminarios con dirigentes de las organizaciones campesinas.

La iniciativa y la estrategia de capacitar a los dirigentes campesinos ha dado excelentes resultados en Chile. Éstos, a su vez aplican directamente, en su situación real, los conocimientos adquiridos. El uso de nuevos elementos de análisis y de juicio se van incorporando a los demás compañeros en los constantes procesos de toma de decisiones en conjunto y de programación del presente hacia el futuro.

En cuanto al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), del Ministerio de Agricultura, en un trabajo conjunto con ICIRA, se elaboraron nuevas líneas y políticas para la realización de la asistencia técnica a las organizaciones campesinas, buscando operacionalizar los conceptos aquí dirigidos. Dentro de ese marco conceptual se está capacitando a más de 200 profesionales y técnicos a través de seminarios en las zonas y acompañando y proponiendo alternativas en la acción.

Por razones obvias se ha enfatizado inicialmente la búsqueda de un sistema de programación.

Se elaboró un esquema teórico-práctico para la planificación de la capacitación por rubro agropecuario, con los asentamientos y comités de pequeños agricultores, a partir de un diagnóstico crítico de los aspectos económicos, técnicos y sociales del rubro, insertado en la empresa.

Se está logrando, gradualmente, la adecuación de los métodos y técnicas pedagógicas para establecer un sistema de cambio tecnológico que considere la cultura de los campesinos y los objetivos del desarrollo global. Hay que lograr que cada asentamiento, en particular, y la reforma agraria como un todo, no se transformen en "enclaves" o elementos conservadores, sino que cumplan su función dinamizadora del cambio en las otras instituciones o estructuras del país.

La experiencia es todavía muy creciente y está lejos de propiciar normas que se puedan generalizar. Sin embargo, constituye un esfuerzo apreciable de transformación en la actitud de los funcionarios y dirigentes campesinos frente a su nueva realidad.

Se decía, al inicio, que este documento pretendía aportar algo al desafío de los extensionistas. El desafío sigue y será tarea de todos seguir en la búsqueda constante para hacer de la acción de extensión una verdadera fuerza que, asociada a las demás iniciativas y estrategias globales, promueva los cambios tecnológicos y sociales necesarios, y, así impulse y acelere el desarrollo de América Latina.

EL EMPLEO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

Algunas observaciones a los casos de Chile y Perú

Michel Bouvier y Sergio Maturana, de la OIT,
Programa Regional del Empleo para América
Latina y el Caribe (PREALC), Santiago, Chile *

INTRODUCCIÓN

En la mayoría de los países latinoamericanos la idea de la reforma agraria ha llegado a ser aceptada y hoy ya no se discute su conveniencia general. Sin embargo, aún existe discrepancia acerca del tipo de reforma que hay que fomentar y respecto a la velocidad que debe imprimirse al proceso.

En efecto, para algunos la reforma agraria debería dar garantías al productor que explota bien sus tierras eliminar al propietario ausentista, comprándole su explotación para adjudicar la tierra a minifundistas, contribuyendo así a crear una clase media rural, a mantener la paz social y a aumentar la producción. De acuerdo a este punto de vista, el último objetivo se lograría únicamente en la medida que haya tranquilidad en el campo (lo que alentaría las inversiones) y que se asegure un justo precio para los productos agropecuarios.

Para otros no se puede hablar de reforma agraria sin un cambio radical de la estructura vigente. Con las formas actuales de tenencia y uso de la tierra —se sostiene— no existe posibilidad de integrar la mayoría de la población rural a la comunidad nacional y al mercado y tampoco se podran encontrar soluciones a las tensiones que van creciendo en el campo. Por último, según los que mantienen esta tesis, la experiencia habría demostrado que es ilusorio esperar un significativo aumento de la producción agropecuaria, manteniendo las actuales desigualdades ya que, a pesar de las garantías que se le puede dar, el gran propietario preferirá siempre invertir en otro sector, donde puede esperar una mayor rentabilidad.

Sin embargo, e indiferentemente de la tesis que se adopte, existen dos hechos fundamentales: el primero es que hasta ahora el sector

* Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no representan necesariamente aquellas de OIT/PREALC.

* Este trabajo es una versión revisada del documento presentado en el Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización.

agropecuario no ha podido proporcionar empleo productivo suficiente para la fuerza de trabajo existente en el sector; el segundo es que esta situación trae consecuencias graves para la marcha de la economía.

Este documento contiene algunas reflexiones acerca de las relaciones más importantes que existen entre el empleo en el sector agropecuario y el papel que éste juega en la economía, tanto desde el punto de vista productivo como de sus interrelaciones más fundamentales con la estructura agraria, la distribución del ingreso y el progreso tecnológico.

En este complejo cuadro se pretende empezar a vislumbrar el posible efecto en el empleo de reformas agrarias, tomando como ejemplo los casos de Chile y Perú. Estos dos procesos, relativamente recientes, tienen la ventaja de ilustrar el desafío que presenta la plena incorporación a la sociedad de grandes masas campesinas en las condiciones que predominan actualmente en América Latina.

Es por ello que no se pretende evaluar el impacto de la reforma agraria sobre el empleo del sector agropecuario, lo que resultaría prematuro y demasiado ambicioso, en vista de que cualquier proceso de desarrollo económico y social de la naturaleza indicada necesita evidentemente muchos años para conseguir los fines perseguidos y ello no obstante todo lo rápido, masivo y drástico que pueda ser el proceso expropiatorio inicial.

Aunque el problema de empleo productivo está en el corazón del proceso de reforma agraria, muchas veces no se lo considera explícitamente en la legislación y en los programas correspondientes. De ahí la necesidad de tener una visión lo más clara posible de los posibles efectos tanto positivos como negativos que pueda ir produciendo la reforma agraria en el empleo productivo y en la retención de mano de obra en el sector agropecuario.

A través del análisis de los casos indicados, este trabajo pretende ayudar en los esfuerzos que se están haciendo para cambiar la estructura agraria de los países que tengan problemas similares. Igualmente en los casos de Chile y Perú, se reconoce que en una primera etapa, mientras más rápido y masivo sea el proceso, menores recursos y tiempo habrá, relativamente, para dedicar atención a la planificación, por más efectiva, flexible y descentralizada que ésta sea.

Por ello se espera que cualquier contribución, aunque tenga limitaciones que son el producto, en gran parte, de la falta de conocimiento adecuado sobre rápidos procesos de cambio, sea de alguna utilidad para los interesados en la materia.

I. EL EMPLEO EN EL SECTOR AGROPECUARIO

A. Papel del sector agropecuario

Basta una breve incursión en la historia para constatar que el desarrollo económico de casi todos los países industrializados se ha apoyado siempre en el sector agropecuario. Durante la denominada Revolución Industrial la agricultura aportó su ahorro para la inversión, sus hombres para el trabajo en las fábricas, y sus alimentos para abastecer las poblaciones urbanas en constante crecimiento. A la par del desarrollo manufacturero, el campo se tecnificó con máquinas y productos que la ciudad empezó a producir en mayor cantidad y el incremento de la productividad resultante hizo posible que la agricultura respondiera a la doble demanda de alimentos y trabajadores del resto de la sociedad.

En América Latina el modelo de desarrollo ha sido distinto. En efecto, en la mayoría de los países la agricultura ha sido el principal sector proveedor de divisas y la actividad que da trabajo a la mayor parte de la población. A pesar que esta última característica aún se mantiene, en épocas recientes ha ocurrido un acelerado crecimiento de la población urbana, producto en buena medida de la migración de miles de personas procedentes de las áreas rurales y que son atraídas por las condiciones de vida relativamente mejores existentes en los centros urbanos.¹

Sin embargo la industria y los sectores modernos de la ciudad, que utilizan a menudo tecnologías de diseño y origen extranjero, no proporcionan empleo productivo suficiente a la fuerza de trabajo urbano.²

Por otra parte, tanto la dificultad de colocación de los productos agrícolas en los mercados externos (dada la relativa inelasticidad del consumo de alimentos en países desarrollados y el descenso de sus precios internacionales) como la creciente necesidad de reorientar parte sustancial de la producción agrícola hacia el mercado interno (debido al elevado incremento de la población) han hecho bajar el valor relativo de las exportaciones agropecuarias, contribuyendo así a reforzar las proverbiales dificultades de la balanza de pagos. Más aún, en algunos casos la demanda interna de alimentos no ha podido

¹ Como se sabe, la tasa de aumento de la población en los países latinoamericanos es, en general, muy superior a la que existió en los países actualmente industrializados durante el siglo XIX.

² El hecho de que la tecnología utilizada no sea la más adecuada en vista de la relativa abundancia existente de mano de obra, implica además que ella tiene un costo social relativamente alto para el país importador.

ser satisfecha con la producción interna y países, ayer exportadores, se han transformado en importadores netos de productos agropecuarios.

En estas circunstancias, el esquema clásico que contempla como condición necesaria para el desarrollo la transferencia de población económicamente activa del sector agropecuario al resto de la economía parece no aplicarse plenamente, por lo menos en el corto y mediano plazo.

En la mayoría de los casos el fuerte aumento de la población y su redistribución geográfica necesitan cada vez más que la agricultura aumente su producción para abastecer, en primer término, al mercado interno y, en segundo lugar, sustituir las importaciones de alimentos o mantener y de ser posible incrementar las exportaciones. Además, el sector agropecuario, por la importancia numérica de las personas que aún ocupa, debiera constituirse en un mercado más vigoroso para los bienes y servicios no agrícolas.

Por cierto que a largo plazo la solución del problema del empleo debe encontrarse básicamente fuera del sector, en la industria, en la construcción y en el crecimiento de las fuentes de trabajo de la energía, del transporte, del comercio y de los servicios. Sin embargo, a corto y mediano plazo, mientras este desarrollo no suceda con la rapidez y las características que demandan los numerosos nuevos trabajadores que buscan ocupación, las áreas rurales tienen que seguir absorbiendo parte importante del crecimiento vegetativo de la población y retener un mayor número de migrantes potenciales que en el pasado reciente.

B. *La transferencia ocupacional y las migraciones*

Detrás del proceso de transferencia ocupacional hay complejas fuerzas ligadas a la migración. Esta última depende, a su vez, de la fuerza de atracción” de las ciudades, tanto económica como social, y de la existencia en el seno del sector agropecuario de numerosas variables socioeconómicas que determinan la “fuerza de expulsión” en las áreas rurales.

Si a largo plazo se juzga este proceso por lo que sucedió en las dos últimas décadas, se observa que los países de América Latina (exceptuando Argentina y Uruguay) no han transferido todo el incremento vegetativo de población activa atribuible al sector agropecuario, sino una parte considerable del mismo. Ello se traduce en una gradual disminución de la importancia relativa del sector agropecuario aunque la población activa del agro ha seguido aumentando en términos absolutos.

En cambio en los países desarrollados, la desaceleración del ritmo de crecimiento demográfico global y las crecientes necesidades de mano de obra derivadas de un desarrollo urbano sostenido, crean una demanda por mano de obra que se satisface no sólo con la transferencia neta de todo el crecimiento vegetativo atribuible al sector agropecuario, sino también con la migración de parte de la fuerza de trabajo anterior.

Cuando se relaciona la importancia relativa de la población económicamente activa agropecuaria con la respectiva tasa anual de éxodo o transferencia de trabajadores del sector agropecuario hacia otras actividades, se puede observar que, en general, los países de América Latina ocuparon más del 30 por ciento de su fuerza de trabajo en la agricultura y que transfirieron menos del 2 por ciento del incremento anual de su fuerza de trabajo, en circunstancias de que normalmente el incremento total de la ocupación oscilaba entre 2 y 3 por ciento. En cambio los países industrializados, con menores tasas de incremento del total de su fuerza laboral y con porcentajes de la ocupación agrícola inferiores al 20 por ciento, transferían entre el 3 y 6 por ciento de los trabajadores agrícolas a otros sectores de la actividad. (Véase cuadro 1 y gráfico 1.)

En otras palabras, a medida que aumenta la proporción de trabajadores en las actividades no agropecuarias el ritmo de abandono de la agricultura se aceleraría. Lo anterior parece sugerir que (si se propicia una política para retener más gente en áreas rurales) habría aún cierta capacidad de maniobra en América Latina para desacelerar el ritmo de abandono de la ocupación en el sector agropecuario, el que todavía no ha alcanzado la velocidad relativamente alta de los países industrializados.³

Sin embargo, es evidente que para que a corto y mediano plazo el sector agropecuario retenga un volumen mayor de trabajadores, produzca más y se transforme en un efectivo mercado comprador, se requiere que el ingreso de los trabajadores y campesinos aumente considerablemente, vía cambios en la productividad y en la distribución del ingreso. Y para cumplir esta tarea hay muchas veces que transformar la estructura vigente en el campo. De allí entonces la necesidad de una reforma agraria.

No es extraño, por tanto, que países como Chile y Perú —en que han existido fuertes migraciones de población rural hacia las ciudades, en que el desarrollo agropecuario ha sido relativamente lento y la estructura de distribución de la tierra era muy desigual— hayan adoptado vigorosas políticas de reforma agraria y estén activamente

³ Sin embargo, el plazo durante el cual esta posibilidad existe puede no ser muy largo.

buscando soluciones a los complejos problemas de encontrar nuevas instituciones que respondan al desafío social y político que plantea la necesidad de proporcionar ocupación productiva y bien remunerada a una enorme masa campesina.

C. El empleo agropecuario en Chile y Perú

1. Algunos conceptos básicos

El empleo del sector agropecuario está constituido por la fuerza de trabajo ocupada para producir bienes de origen agrícola y ganadero. Con la tierra y el capital, el trabajo es uno de los elementos que permite obtener esa producción. De ahí se desprende que las variaciones que puedan tener los demás factores —tierras y capital— repercutirán sobre el nivel de empleo y que la demanda de fuerza de trabajo variará en función de la superficie cultivada y de la masa ganadera (efecto de la estructura de producción) y del uso de las tierras y del capital utilizado (efecto tecnológico). En otros términos, el empleo en el sector agropecuario está determinado por los requisitos directos e indirectos de mano de obra necesaria para realizar las labores que exigen los cultivos, plantaciones y masa ganadera.⁴

Para fines de comparación, tanto la oferta como la demanda se pueden medir en días-hombres, o sea, que la oferta total es igual al número de días de trabajo que puede normalmente proporcionar un hombre durante un año, multiplicado por el número de trabajadores existentes en el sector.⁵ La demanda total equivale al número de días de trabajo que se requieren para realizar las distintas labores necesarias para hacer producir una determinada superficie o un cierto número de cabezas de ganado suponiendo cierta tecnología.

Los requerimientos así determinados permiten medir la fuerza laboral que sería necesaria para lograr la producción efectivamente alcanzada, bajo el supuesto de que esa fuerza laboral estuviese plenamente ocupada, dado cierto nivel tecnológico. Por otra parte, la diferencia entre la fuerza de trabajo efectivamente existente y la anterior, representa el desempleo equivalente, constituido por el subem-

⁴ Trabajo directo: labores directamente productivas como preparación del suelo, siembra, cosecha, crianza del ganado, ordeña, etcétera.

Trabajo indirecto: mantención o reparación de canales de riego, cerco, instalaciones para el ganado, maquinaria, trabajo de vigilancia y de administración.

⁵ Un año-hombre es igual al número total de días del año menos los domingos y festivos, vacaciones, y días durante los cuales por las condiciones climáticas o por enfermedad del trabajador no puede trabajar.

pleo y la desocupación abierta que puede existir. Naturalmente, el número de personas subempleadas es bastante mayor que el que se desprende de la tasa de desempleo equivalente.⁶

C = número de hectáreas de cada cultivo. El número de cultivos es de 1 ... i ... n
 T = tiempo de trabajo por hectárea de cultivos. El número de tiempo de trabajo es 1 ... i ... n

G = número de cabezas de ganado. El número de especies de animal es de 1 ... y ... m

T' = tiempo de trabajo por cabezas de ganado. El tiempo de trabajo por cabeza de cada especie es de 1 ... y ... m

El tiempo de trabajo necesario para cultivos (L₁) será igual a:

$$\sum_{i=1}^n C_i T_i = L_1$$

El tiempo de trabajo necesario para ganadería (L₂) será igual a:

$$\sum_{y=1}^m G_y T'_y = L_2$$

La demanda total es: L = L₁ + L₂

La oferta de fuerza de trabajo (O) equivale al número de trabajadores existentes multiplicado por el número de días disponibles durante el año.

Finalmente, la tasa de desempleo equivalente (D) es:

$$\frac{O - L}{O} \times 100 = D$$

2. EL PROBLEMA OCUPACIONAL

a) La oferta de fuerza de trabajo

En Chile y Perú los datos del problema demográfico-ocupacional, a pesar de tener gran semejanza en algunos aspectos, adquieren dimensiones diferentes, principalmente debido a que el proceso de redistribución demográfica-espacial y por actividades parece estar en diferentes etapas. De acuerdo con información disponible para 1970, mientras en Chile un poco menos del 30 por ciento de la población residía en áreas rurales, en el Perú la importancia del sector rural era próxima al 51 por ciento.⁷ De manera similar, mientras que en el mismo año en Chile el 28 por ciento de los ocupados trabajaba en actividades primarias,⁸ en el Perú este porcentaje era de 49 por ciento.

Se estima que en 1965, año en que comenzó la reforma agraria chilena,⁹ había cerca de 800 mil trabajadores en el sector agropecuario,

⁶ La demanda de fuerza de trabajo se puede estimar como sigue:

⁷ Datos básicos de población en América Latina, 1970, Departamento de Asuntos Sociales, Secretaría General de la OEA, Washington D. C.

⁸ Agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura, minas y canteras.

⁹ Aunque en ambos países ha habido varios intentos de reforma agraria, para los efectos del presente documento se considera para Chile la iniciada por la administración del Presidente Frei y para Perú, la del actual gobierno.

y que la fuerza de trabajo total era de poco menos de 3 millones de personas. La tasa anual de crecimiento de la población activa se estimaba en alrededor de 2.7 por ciento; la población económicamente activa agrícola crecía sólo a 0.4 por ciento anualmente, mientras en las actividades no agrícolas el ritmo era de 3.7 por ciento. En otras palabras, del crecimiento anual medio de 70 mil personas de la fuerza de trabajo, sólo alrededor de 3 mil eran absorbidas cada año por el sector agropecuario.

En el caso de Perú, se estimaba que en 1970 la población activa agropecuaria era de 1.9 millones de personas y la fuerza de trabajo total de 4.3 millones de personas. La tasa media anual de crecimiento de la población activa total fue de 3.1 por ciento durante el decenio 1961-1970; la del sector agropecuario 1.9 por ciento, y la de las actividades no agrícolas, 4.4 por ciento. En términos absolutos, el crecimiento anual medio de la población activa del periodo fue de 111 mil personas, absorbiendo la agricultura 31 mil y el resto de las actividades cerca de 80 mil.

Por otra parte, se estima que en la década 1970-1980, las poblaciones económicamente activas de Chile y Perú aumentarán en cifras cercanas a un millón y a 1.7 millones de personas, respectivamente.

De continuarse la tendencia histórica, se podría esperar que el sector agropecuario chileno mantuviera casi estática su población activa, con incrementos mínimos y probablemente inferiores a 3 mil personas anuales; en otras palabras, las actividades no agropecuarias deberían absorber casi todo el aumento esperado, incrementándose en consecuencia el ritmo de expulsión o transferencia de fuerza de trabajo desde el sector agrícola.

En el caso del Perú, si la población activa agropecuaria aumentara a una tasa ligeramente superior al 1 por ciento, la población económicamente activa del sector agropecuario bajaría de un 45 por ciento de la total en 1970, a cerca de 35 por ciento en 1980, absorbiendo cada año sólo 23 mil personas del aumento total de 170 mil activos.

La observación empírica disponible sobre las migraciones en los dos países indica intensos desplazamientos hacia las respectivas ciudades capitales. Encuestas conducidas entre los inmigrantes coinciden en que el motivo más importante para emigrar a la ciudad fueron "razones de trabajo". En una encuesta realizada en Lima casi la mitad de los hombres declaró para emigrar la búsqueda de empleo y de un mejor nivel de vida.¹⁰ A su vez una encuesta en el Gran Santiago encontró que las razones de trabajo fueron invocadas

¹⁰ Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Encuesta de inmigración de Lima Metropolitana*, Lima, 1966.

como la principal causa para migrar por el 68 por ciento de los trabajadores manuales y el 56 por ciento del resto de los trabajadores.¹¹

En el Perú se registra además un movimiento migratorio hacia la región de la Selva. Ambos movimientos demográficos (Costa y Selva) se hacen a expensas de la población serrana, región que ha venido perdiendo población; en efecto, en 1960 en la Sierra vivía el 65 por ciento de la población total y se estima que esta proporción habrá bajado en 1980 a poco menos de 40 por ciento del total.

En resumen, si bien es cierto que hay grandes problemas en dar empleo productivo al creciente número de activos no agrícolas, la población rural parece comportarse en el mediano y largo plazo, como si realmente existieran esas oportunidades de trabajo.

Por esta última razón, una política demográfica activa que pretendiera incrementar la permanencia de la población en el sector rural debiera considerar de manera cuidadosa las diversas formas de subempleo, baja productividad y bajos ingresos que prevalecen en el sector agropecuario, conjuntamente con los efectos que la reforma agraria u otras medidas de desarrollo producirían en la estructura histórica heredada.

Desde este punto de vista y en relación con el nivel de empleo y subempleo del sector agropecuario, lo anterior plantea algunas dudas sobre la vigencia de ciertas hipótesis como, por ejemplo, la de que no hay que preocuparse mayormente de una alta tasa de subempleo, ya que en un momento histórico determinado la mayor disponibilidad de fuerza de trabajo en comparación con los requerimientos proviene en gran parte de una desocupación estacional, inherente al sector, y que, por lo tanto, no hay genuino excedente de fuerza de trabajo, en el sentido de que se podría desplazar parte de ella, sin perjuicio aparente para la producción. En efecto, al aceptar la hipótesis de que no hay excedente debido a la alta fluctuación estacional, se corre el riesgo de subestimar el dinamismo del proceso de transferencia históricamente observado, que indica que la población rural se moviliza hacia las ciudades independientemente del hecho de que su presencia pueda ser necesaria durante unos pocos meses de cosecha, comportándose en la realidad como si fuera población excedente.

b) Estructura de la distribución de la tierra

La estructura de la distribución de la tierra determina en el sector agropecuario gran parte de las oportunidades de trabajo e ingreso

¹¹ CELADE, *Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago*, Serie A, No. 15.

de la población agrícola. Aunque son muy conocidas las características generales que adopta esta distribución en América Latina, vale la pena indicar brevemente qué distribución de la tierra tenían Chile y Perú antes de empezar el proceso de reforma agraria. (Véase cuadro 2.)

La mayor parte de las tierras eran poseídas por un pequeño número de terratenientes que constituía una minoría con altos ingresos y fuerte poder adquisitivo. Un gran número de minifundistas detenían una pequeña fracción de la superficie total, de la cual intentaban sacar el máximo rendimiento posible para alimentarse y subsistir con su familia. Como este ingreso no era suficiente, en gran parte de los casos se veían obligados a buscar otras fuentes de ingreso, ofreciendo su trabajo —su único recurso abundante— al gran propietario en ciertas épocas del año (siembra y cosecha) durante las cuales competían con los trabajadores agrícolas sin tierra.

La concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos y la relativa limitación en el margen de ampliación de la superficie agrícola determinó que los pequeños productores se hayan visto en muchos casos obligados a cultivar tierras marginales o a aceptar sistemas de dependencia servil en su relación con los propietarios de las grandes explotaciones. De ahí la existencia de un gran número de feudatarios (inquilinos en Chile; arrendires, allegados, colonos, en Perú) quienes, a cambio de la entrega de una parcela de tierra, proporcionaban su fuerza de trabajo al fundo o la hacienda, sea gratuitamente sea por un bajísimo salario.

A estos feudatarios, que se estimaban en unos 80 mil en Chile (1965) y en alrededor de 110 mil en Perú (1962), sin contar sus familiares,¹² habría que agregar la masa de trabajadores sin tierra, en su abrumadora mayoría personas sin formación especializada provenientes de familias de minifundistas o feudatarios, quienes constituían tanto en Chile como en Perú, el equivalente de más de la cuarta parte de los activos totales del sector.

La ausencia de una organización sindical fuerte, capaz de defender los derechos de los feudatarios y trabajadores sin tierra, determinaba la marginación de estos hombres, para los cuales las leyes laborales —tanto desde el punto de vista de la existencia de contratos de trabajo como de la duración de la jornada de trabajo, del pago de un salario mínimo y de las prestaciones sociales— prácticamente no existía.

¹² En Perú, esta cifra incluye solamente arrendires y allegados.

3. Empleo y subempleo agropecuario: el desempleo equivalente

Según estudios de PREALC¹³ para una población económicamente activa estimada en el sector agropecuario en cerca de 1.9 millones de personas en Perú (año 1970) y en alrededor de 800 mil personas en Chile (año 1965), el subempleo de la fuerza de trabajo, traducido en desempleo equivalente, alcanzaba una proporción comprendida entre 33 y 39 por ciento, en Perú, y entre 20 y 37 por ciento en Chile.

La imprecisión de las cifras se explica por el grado de aproximación de muchas de las informaciones estadísticas relativas al sector. Resulta bastante difícil determinar con exactitud cuales son los requerimientos anuales de trabajo por unidad de superficie y tipo de cultivos ya que, en un mismo país, estos coeficientes varían no solamente de región a región, sino también de zona a zona según el tipo de terreno, el tamaño de cada explotación y su grado de modernización. Por otra parte es muchas veces imposible tener un conocimiento exacto de la fuerza de trabajo. Los censos agropecuarios que representan la principal fuente de información al respecto, subestiman el trabajo de las mujeres y de los niños o contabilizan dos veces parte de los trabajadores estacionales quienes en muchos casos se desplazan de explotación a explotación a lo largo del año según la variación de la demanda, o son pequeños productores en busca de un ingreso monetario adicional quienes se contrataron temporalmente.¹⁴

¹³ PREALC, *El empleo en el proceso de desarrollo del Perú*, documento de trabajo, Santiago, julio de 1971; PREALC, *La situación del empleo y el proceso de desarrollo en Chile*, documento de trabajo, Santiago, septiembre de 1971.

¹⁴ Para el Perú, las dos cifras de desempleo equivalente, resultan del uso de hipótesis alternativas relacionadas con el tiempo disponible de cada hombre trabajando a tiempo completo en el sector agropecuario. Según que se considera una disponibilidad anual por cada activo de 250 a 270 días, el desempleo equivalente puede variar de 33 a 39 por ciento. Con menor tiempo disponible por activo, se necesitarán más trabajadores para realizar las labores del campo, y por consiguiente el desempleo equivalente será menor y viceversa. En Chile, a pesar de haber adoptado sólo una cifra respecto al número de días disponibles durante el año por cada trabajador a tiempo completo (255 días, cifra indicada en el Plan de Desarrollo Agropecuario), las discrepancias surgen en cuanto se refiere al número de personas que trabajan en el sector y al tiempo de que disponen. Si se supone, en base a datos del Censo Agropecuario de 1965, que toda la fuerza laboral censada debiera tener empleo pleno, se obtiene una tasa de desempleo equivalente del 37 por ciento. En cambio, si se estima que sólo la fuerza de trabajo y que cada trabajador temporal y ocasional no dispone de más de 3 y 1.5 meses respectivamente para los trabajos del campo, el desempleo equivalente baja al 20 por ciento del total de la fuerza de trabajo agropecuaria. Esta última suposición implicaría que los trabajadores temporales y ocasionales tienen fuentes de trabajo no agrícola durante el resto del año, o que pertenecen normalmente a la población clasificada como económicamente inactiva (mujeres y niños) o, por último, que se trata de pequeños propietarios y sus familiares quienes, durante el periodo de menor actividad en sus explotaciones, van a trabajar en otras explotaciones que necesitan temporalmente mano de obra adicional.

Por cierto la determinación de una tasa global de desempleo equivalente no permite concluir que exista un excedente de fuerza de trabajo de por lo menos 33 por ciento en el caso del Perú y de 20 por ciento en el de Chile. Una política de pleno empleo que pretendiese sacar uno de cada tres o uno de cada cinco trabajadores del sector agropecuario en Perú y Chile, respectivamente, tendría resultados negativos sobre los niveles de producción del sector ya que, dada la estacionalidad de las labores del campo, no se podrían realizar algunas tareas en ciertos momentos determinados por falta de mano de obra.¹⁵

En efecto, tanto en el caso de Chile como en el de Perú, se observan, al nivel global, variaciones de las necesidades de fuerza de trabajo de 1 a 1.6 entre los meses de menor y mayor demanda; a nivel regional dichas variaciones son aún más importantes ya que pueden ir de 1 a más de 2.5. Así, mientras gran parte del año existe un fuerte subempleo que en ciertos momentos puede llegar a una franca cesantía, en otras épocas la fuerza de trabajo permanente disponible está plenamente ocupada o no alcanza a abastecer la demanda regional y se necesita llamar personal temporal.

Por lo general se notan "picos" de demanda estacional más acentuados en las grandes que en las pequeñas explotaciones. La explicación reside, por una parte, en el hecho que las pequeñas explotaciones de tamaño subfamiliar tienen una relativa abundancia de ganado, cuya demanda de trabajo varía poco a lo largo del año y, por otra, en la dedicación de gran parte de la superficie que trabajan a cultivos de autosubsistencia los que por lo general tienen variaciones estacionales relativamente poco marcadas. Por el contrario, los cultivos permanentes e industriales (tipo algodón, caña de azúcar y café) son normalmente producidos por las grandes explotaciones y requieren abundante mano de obra en el momento de la cosecha. Por último, las grandes superficies sembradas con cereales en las explotaciones grandes o el gran número de ovejas requieren también, vista la amplitud del área a cosechar o del rebaño a esquilarse, un aumento notable de trabajadores durante épocas relativamente cortas.

Conceptualmente, si en una región existe una disponibilidad de fuerza de trabajo permanente suficiente para satisfacer la máxima demanda, parte de esta fuerza de trabajo tiene empleo en el sector sólo en los meses correspondiendo a los "picos estacionales" y permanece el resto del año "en reserva" u ocupada en actividades marginales de muy baja productividad, generándose subempleo. Si, al contrario, la fuerza de trabajo permanente disponible no es suficiente

¹⁵ A menos que se mecanizara las labores que demandan más trabajo.

habrá necesidad de recurrir a trabajadores temporales o de hacer participar mujeres y niños.

A pesar de sus imprecisiones, la determinación del nivel del empleo no deja de ser útil para la planificación y la política agraria. No solamente permite el análisis al nivel regional, sino que existe además la posibilidad de detectar la amplitud del subempleo y sus variaciones estacionales. De manera que ayuda a planificar los trabajos complementarios para ocupar productivamente la población activa (por ejemplo: construcción de obras de infraestructura como caminos y escuelas, programas de reforestación, etcétera), permite medir, comparando dos periodos distintos, el impacto que tiene la tecnología sobre el empleo, y facilita la adopción de decisiones más acertadas relativas a la modernización y a la mecanización del agro.

4. *Distribución del ingreso y subempleo*

La determinación del subempleo estimado en desempleo equivalente presenta una limitación; si bien es cierto que da a conocer la suma del tiempo de trabajo disponible que no es utilizado, no permite saber cuantas personas están subempleadas y necesitan por tanto mejorar su situación. El estudio de los niveles de ingreso por estratos de la población y su comparación con un nivel de ingreso de referencia, como, por ejemplo, el salario mínimo anual en la zona considerada, permite determinar el número de trabajadores subempleados desde el punto de vista del ingreso.

Para entender la relación entre nivel de ingreso y subempleo, es preciso recordar que la finalidad de toda política de empleo es crear empleos productivos, esto es, puestos de trabajo que no solamente permitan ocupar plenamente la mano de obra disponible sino que proporcionen además al trabajador niveles de ingresos suficientes como para permitirle vivir y poder sostener a su familia de manera adecuada. En otros términos, la consideración del ingreso proporciona otra manera de ver el problema del subempleo. Así, por ejemplo, los feudatarios que laboran como productores en sus parcelas y como obreros con baja o ninguna remuneración en las haciendas que les han proporcionado tierra, trabajan todo el tiempo que tienen disponible pero aun así no se les puede razonablemente considerar como plenamente ocupados, en la medida que su trabajo no les proporcione un ingreso socialmente aceptable, que les permita algo más que meramente subsistir.

El nivel de ingreso de los trabajadores del sector agropecuario está principalmente relacionado con el uso y tenencia de la tierra y per-

mite a su vez calificar la "productividad" del empleo. En el caso del sector agropecuario esa productividad es determinante para medir el subempleo en actividades con ingresos muy bajos y que repercuten en la falta de dinamismo económico del mercado interno y en la escasa participación social y política de estos grupos marginados.¹⁶

En el caso de Chile el ingreso promedio del trabajador del sector agropecuario fue en 1965 alrededor de 560 dólares, lo que equivale aproximadamente a 1 120 dólares por familia y a 220 dólares per cápita.¹⁷ Aun siendo bajo en comparación con el de las actividades no agrícolas, grandes sectores de campesinos y los más importantes en términos numéricos —minifundistas, inquilinos, obreros permanentes— reciben ingresos que son sustancialmente inferiores a la media del sector. En términos comparativos, la remuneración total media por trabajador en la familia de un gran agricultor era 25 veces superior al ingreso similar de la familia de un minifundista. (Véase cuadro 4.)

Detrás de estas grandes diferencias hay fundamentalmente una distribución muy desigual de la tierra y del capital por familia. Sin embargo, en términos de eficiencia económica la intensidad de uso de la tierra de la explotación subfamiliar, medida por la dotación de capital y de fuerza de trabajo empleada por *unidad de superficie*, supera largamente a la unidad multifamiliar grande lo que determina a su vez una mayor productividad por hectárea.

Inversamente, la dotación de tierra y capital por *hombre ocupado* es mucho mayor en la gran explotación en comparación con el minifundio y, como es de esperar, la productividad media por hombre ocupado en la gran explotación es más de dos veces superior.

Estas relaciones muy gruesas indican que es posible intensificar grandemente el uso del suelo de la gran propiedad, lo cual requeriría inversiones de capital de cierta consideración y mayor cantidad de fuerza de trabajo por hectárea, lo cual en caso de reforma agraria se pueden conseguir movilizándolo el excedente de trabajo disponible a través de diversos esquemas de participación en las nuevas unidades.

Al igual que en el caso anterior, en el sector agropecuario del Perú las cifras disponibles para el periodo 1960-1964 indican grandes diferencias en la distribución del ingreso agropecuario.

¹⁶ La determinación de los niveles de ingreso de los trabajadores del sector agropecuario presenta algunas dificultades relacionadas con los ingresos de orden no agropecuario (jornales de obreros en construcción civil, ganancias por la venta de artesanías, ingresos procedentes de actividades mercantiles, etc.). En el caso de los trabajadores de los grupos marginados esas fuentes de ingreso pueden llegar a representar casi el equivalente del ingreso de origen agropecuario.

¹⁷ Considerando familias de 5 miembros de los cuales 2 son activos (relación entre población residente y activos permanentes obtenida del Censo Agropecuario de 1965).

En general, los ingresos de la zona de la Costa son muy superiores a sus homólogos de la Sierra.¹⁸ Exceptuando los productores y sus familias de las explotaciones familiares, medianas y grandes de la sierra, todos los demás trabajadores de esta última zona (minifundistas, feudatarios y obreros) obtienen ingresos inferiores a 200 dólares por trabajador al año, equivalente a un ingreso familiar de 300 dólares por familia, o 60 dólares per cápita,¹⁹ cifra que incluye no sólo el ingreso procedente de la actividad agrícola sino también el derivado de la artesanía, el comercio, el trabajo en las grandes explotaciones y en la construcción y reparación de caminos, etcétera.

Esta población marginada comprende más del 80 por ciento del total de familias de la Sierra que dependen del sector agropecuario como fuente principal de ingreso. La disparidad en el nivel de ingresos observable en la región es considerable: los ricos tenían un ingreso medio 146 veces superior al de los pobres.

Como el problema del subempleo agropecuario está ligado en último término con la distribución del ingreso, se puede concluir que el problema de subempleo, definido en relación a ingresos demasiado reducidos, es especialmente grave en la Sierra. Ello es evidente, cualesquiera que sean los criterios que se utilicen para estimarlo aunque, como es natural puede haber discrepancia en cuanto a su nivel, dada la falta de información disponible.

En todo caso, el problema parece haberse agravado durante el periodo 1960-1968 a causa del deterioro ocasionado por el lento crecimiento del ingreso agropecuario, atribuible en parte a la adversa relación de los precios internacionales y en parte a la liberal política de importaciones de productos agropecuarios que muchas veces ha neutralizado algunos esfuerzos para incrementar la producción interna de alimentos.

Por otro lado la población de la Sierra parece haber incrementado considerablemente sus esfuerzos para explotar más tierras, probablemente marginales. El resultado final de estas tendencias parece haber sido que en la última década el campesino peruano debió trabajar más para apenas mantener o no ver deteriorados sus ya menguados ingresos.

¹⁸ Debido a la importancia de los cultivos de exportación de la región de la Costa se ha separado esta última de la región de la Sierra.

¹⁹ Suponiendo 1.5 activos por familia de 5 miembros (relación obtenida comparando el número de activos con la población rural. SERH, *Recursos humanos del Perú 1965-1975*, Lima 1967).

5. La tecnología y el empleo

Para analizar las repercusiones que pueden tener los cambios tecnológicos sobre la demanda de fuerza de trabajo en el sector agropecuario es útil distinguir por lo menos dos grandes categorías de innovaciones. En primer lugar están aquellas que aumentan la productividad del trabajo (por ejemplo el uso mayor de maquinaria) y que, en consecuencia, a igualdad de otras condiciones, sustituyen o ahorran mano de obra. En segundo término están aquellas que aumentan el rendimiento de los suelos y de la masa ganadera, o preservan los resultados de la cosecha —representadas por el regadío, el uso de fertilizantes y de semillas mejoradas, el control de plagas, el uso de sueros y el control de enfermedades del ganado, la alimentación balanceada, el sistema de almacenamiento, etcétera— y que, a igualdad de otras variables, sustituyen o ahorran tierra.

En una situación tradicional donde existe una estructura de tenencia de la tierra caracterizada por la coexistencia del latifundio y el minifundio y en que hay una relativa abundancia de mano de obra de campesinos sin tierra, es legítimo preguntarse de qué modo el progreso tecnológico puede afectar los niveles de empleo e ingreso.

La experiencia muestra que si bien es técnicamente posible el uso de insumos modernos en la pequeña explotación, el progreso tecnológico ha beneficiado en la práctica en mucho mayor medida al gran agricultor. Hay razones para que ello sea así: muchas de las técnicas modernas han sido diseñadas para grandes unidades y, normalmente, sólo un gran agricultor tiene la garantía suficiente, el conocimiento y el contacto con los técnicos, los bancos y el sistema crediticio, para hacer frente a la burocracia y cumplir los trámites de las agencias financieras.

La introducción en cantidades cada vez mayores de maquinarias puede provocar serios trastornos en el nivel del empleo agropecuario. Así, en Chile, entre 1955 y 1965, mientras la población económicamente activa agropecuaria y las tierras cultivadas aumentaron a tasas anuales acumulativas inferiores al 1 por ciento, los tractores y las cosechadoras automotrices se incrementaron a tasas anuales de 4.6 y 1.1 por ciento, respectivamente. Durante dicho periodo la mecanización en sus diversas modalidades anuló completamente el efecto positivo que podrían haber tenido sobre el nivel de empleo los cambios en la estructura de la producción resultantes de la intensificación del uso de la tierra, como son el mayor uso del riego y el aumento de actividades que reclaman mayor intensidad de trabajo (hortalizas, frutales, viñedos, pastos artificiales) en detrimento de cultivos de carácter extensivo (cereales y pastos naturales).

Como se puede constatar en el cuadro 3, la disminución de las necesidades de trabajo en el decenio indicado proviene casi exclusivamente del efecto tecnológico medido según las necesidades en días-hombres por hectáreas o por cabeza de ganado, cuyo disminución no pudo ser compensada por los cambios ocurridos en la estructura productiva. En términos absolutos, se puede estimar que el probable efecto de la mecanización de los cultivos fue sustituir 16 millones de días-hombres; como el incremento medio anual, durante el período considerado fue de 800 tractores se puede calcular que cada tractor desplazó, en promedio, el equivalente anual de unas 2 mil jornadas de trabajo.²⁰ En otras palabras, a un incremento medio de 800 tractores por año correspondería una menor necesidad anual equivalente a 6 300 hombres-años,²¹ cifra que representa el doble de la tasa de crecimiento anual de la población económicamente activa agropecuaria. Si no se hubiera producido la mecanización observada las necesidades de trabajo se hubieran incrementado de modo que por lo menos el nivel de empleo se hubiera estabilizado en vez de deteriorarse.²²

Por su parte, la introducción de tecnología que aumenta el rendimiento de la tierra parece justificarse tanto por razones de política económica global como de política de empleo. Chile y Perú se han transformado en países importadores netos de productos agropecuarios y se requiere aumentar la producción para abastecer directa o indirectamente (mediante el intercambio internacional de productos agropecuarios) un mercado interno que va creciendo. Además, tener productos alimenticios relativamente baratos es un imperativo para cualquier gobierno y los trabajadores del campo no pueden esperar aumentos sustanciales en el precio de sus productos. El nivel de ingreso del sector agropecuario en tal caso depende forzosamente de la mayor cantidad que pueda cosechar y vender. En este sentido los insumos y los medios modernos de aprovechar la tierra y el ganado son de extrema utilidad.

²⁰ A igualdad de tecnología (con 40 jornadas por hectárea, cifra estimada para 1955), se habría necesitado en 1965, 50.1 millones de días hombres por cultivos anuales; como se estima que se ocuparon 34.1 millones de días hombres, se habrían ahorrado 16 millones de jornadas, atribuibles a la incorporación de 8 100 tractores y otras maquinarias. De ello resulta una relación media cercana a 2 mil jornadas por tractor adicional (se trata en realidad de "equivalente tractor", es decir, el conjunto de maquinarias de diversas clases que la utilización de un tractor permite hacer funcionar).

²¹ 2 mil jornadas multiplicado por 800 tractores = 1 600 mil jornadas; 1 600 mil jornadas dividido por 255 días disponibles por hombre al año.

²² Entre 1955 y 1965 se puede estimar que el grado de utilización de la fuerza de trabajo en el sector agropecuario empeoró ya que aumentó la población económicamente activa y disminuyó la necesidad de fuerza de trabajo.

La tecnología que ahorra tierra, al aumentar el volumen de producción por unidad productiva, puede tener un doble efecto: aumentar el ingreso e incrementar el nivel de empleo, principalmente en época de cosecha, aunque no haya cambios en la estructura de producción; tal es el caso por ejemplo de la aplicación generalizada de fertilizantes o del uso de semillas mejoradas. Cuando la adopción de dicha tecnología se acompaña con cambios en el uso de la tierra se pueden esperar sustanciales ganancias tanto en el volumen de la producción como del empleo; es así que una hectárea de riego necesita por lo menos doble de mano de obra que una hectárea de secano, que una hectárea regada de maíz y papa exigen respectivamente entre 4 y 11 veces más mano de obra que una hectárea de cereal de secano, y que una hectárea de pastos artificiales requiere entre 3 y 5 veces más trabajo que una de pastos naturales.²³

En resumen, si bien es cierto que la maquinaria alivia el trabajo del hombre, permite aumentar rápidamente la superficie cultivada y ejecutar las labores en mejor forma y en el momento oportuno, su introducción debe ser objeto de un cuidadoso estudio por parte de las autoridades de planificación.

En general, se puede pensar que en una economía donde abunda la mano de obra y en la cual existen dificultades para crear nuevos empleos en las ciudades, la introducción indiscriminada de maquinarias agrícolas no parece ser particularmente oportuna ya que contribuye a agudizar el problema del subempleo, fortalece el éxodo rural y genera presiones adicionales sobre la balanza de pagos.

A más largo plazo la necesaria mejoría del nivel de vida del trabajador agrícola requerirá un aumento de la productividad del trabajo para lo cual el uso de tecnología sustitutiva de mano de obra constituye uno de los requisitos más importantes. Sin embargo, en el corto y mediano plazo, es más fácil solucionar los problemas de producción y empleo con la difusión de tecnologías que aumenten el rendimiento del suelo y de la masa ganadera, siempre que las sociedades que están en proceso de cambios de sus estructuras de tenencia y uso de la tierra adopten formas de distribución y participación destinadas a impedir que los frutos del proceso beneficien sólo a una minoría. Del mismo modo la mecanización sólo sería conveniente desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto en la medida que permita un uso más racional de la tierra o que se prevean casos fehacientes de escasez de mano de obra, una vez absorbido el subempleo estacional y considerando el posible incremento de la tasa de participación.

²³ PREALC, *La situación del empleo y el proceso de desarrollo en Chile*, op. cit.

II. EMPLEO Y REFORMA AGRARIA EN CHILE Y PERÚ

A. Causas y objetivos de la reforma agraria

Es útil plantear para el caso de Chile y Perú el trasfondo socio-económico contemporáneo que ha contribuido en parte importante a imprimir a sus reformas agrarias algunos rasgos comunes.

Ambos países han visto surgir grandes cambios que han afectado a las relaciones dentro de la sociedad. En efecto, los movimientos nacionalistas, la búsqueda de caminos para el desarrollo, los esfuerzos de industrialización, el nacimiento de clases empresariales y de sindicatos relativamente fuertes en los sectores más modernos de la economía (la gran industria y minería, los servicios modernos, la administración pública, etcétera), los intensos procesos de urbanización y el desplazamiento de grandes masas de trabajadores, han traído como consecuencia profundos cambios políticos.

Uno de los resultados de tales cambios ha sido la pérdida de gran parte del poder político de los terratenientes. Ello, sumado a la necesidad de importar alimentos para abastecer la demanda interna y en general la incapacidad del sector agropecuario para responder a las demandas de todo orden que el nuevo marco social le impone, ha determinado condiciones políticas favorables a la dictación de leyes de reforma agraria.

El fundamento que inspira esta legislación es que la agricultura no puede salir de su relativo aletargamiento económico y participar plenamente en el desarrollo nacional mientras no se modifique fundamentalmente la estructura del sector.²⁴

Se trata en especial de la modificación de la estructura de la propiedad de la tierra, basada en la existencia de grandes explotaciones que detentan la mayor parte de los recursos del sector lo que ha permitido a sus dueños tener influencia social y poder político enorme.

Es evidente que la decisión política-legal es necesaria para adoptar la reforma. Pero el proceso de crear oportunidades para el adelanto social y económico de grandes grupos marginados del sector rural, mejorar la productividad, el nivel de vida, la movilidad social, la participación política y en general la integración a la colectividad nacional de esta enorme masa de trabajadores es largo y difícil. Por lo tanto, cualquier esfuerzo de examinar un programa de reforma

²⁴ Un documento de FAO del Comité Especial de Reforma Agraria: *La reforma agraria en América Latina* (Parte I: Situación y Perspectivas de la Reforma Agraria en la Región, Santiago, Chile, noviembre de 1970), define como estructura agraria a la estructura de tenencia de la tierra, a la estructura productiva, y a la estructura de los servicios de apoyo.

agraria debe considerar, en primer lugar, la estrategia de transformación de la estructura de tenencia y, en segundo término, el avance del proceso, el cual siempre está sujeto a grandes cambios, especialmente en lo que se refiere a la adopción de nuevas estructuras productivas y de servicios de apoyo.

Concebida dentro de las líneas trazadas por la Carta de Punta del Este, las primeras leyes de reforma agraria (Chile: Ley 15.020; Perú: Ley 15.037) tuvieron como principal propósito lograr un aumento de la producción, calmando al mismo tiempo el malestar existente en el campo. Se buscó modificar las reglas económicas para lograr que los incentivos de precios y la seguridad de no ser expropiados llevara a los agricultores a invertir y producir más, postulando implícitamente que el proceso agropecuario beneficiaría a todos los campesinos.

Sin embargo, las leyes posteriores de reforma agraria (Chile: Ley 16.640, de julio de 1967 y Perú: Ley 17.716, de junio de 1969) dieron prioridad a los cambios estructurales y a la integración de los campesinos a la comunidad nacional. Sin desconocer la importancia del aumento de la producción, los legisladores pusieron una atención primordial en las medidas que permiten que los frutos del crecimiento no beneficien a una pequeña minoría sino que sirvan para mejorar, bajo todo punto de vista, el nivel de vida de la gran masa desfavorecida.

Las actuales leyes de reforma agraria tienen objetivos muy similares, entre los cuales pueden mencionarse brevemente los siguientes:

—Liquidar el latifundio y sustituir el minifundio, fomentando la propiedad cooperativa o comunal, complementada por pequeñas y medianas propiedades;

—Aumentar la producción y productividad del sector;

—Lograr una efectiva redistribución del ingreso rural;

—Instaurar la justicia social en el campo.

En ambos casos el procedimiento expropiatorio es relativamente expedito y muchas de sus disposiciones son flexibles, de modo que la aplicación de las leyes es materia de decisiones políticoadministrativas.

Ambas legislaciones tienden a hacer desaparecer aquellas relaciones de trabajo que imponen condiciones sociales inadecuadas a los trabajadores. En la ley peruana se menciona específicamente como causal de expropiación el caso de los predios, o parte de ellos, explotados por feudatarios. Hay una disposición semejante en la ley chilena para los predios en que se infringe la legislación del trabajo.

Si bien es cierto que la legislación no especifica como objetivo el pleno empleo, se desprende que los objetivos de redistribución

y de incremento de la productividad implican la desaparición del subempleo en razón del ingreso, por lo menos entre los beneficiarios de la reforma agraria.

B. Planificación de la reforma agraria y el empleo

En las etapas iniciales del proceso de reforma agraria se incorporan unidades que presentan una gran variabilidad respecto a condiciones ecológicas y estructura productiva, la que puede ir desde el uso de técnicas y sistemas de trabajo tradicionales hasta procedimientos que tienen incorporado el último avance tecnológico disponible y que utilizan trabajo asalariado.

Debido a éstas y otras diferencias la tarea de crear un sector reformado homogéneo no es fácil. La transformación del derecho de propiedad mediante nuevas normas y procedimientos a menudo no muy bien definidos, la incorporación del campesinado en la dirección de los procesos productivos, y su mayor ingerencia en el manejo del crédito, del capital y de las nuevas inversiones, demandan en forma imperativa una planificación diferente. Ella debe ser "ejecutiva", flexible y debe regirse fundamentalmente por los grandes lineamientos previamente definidos; al mismo tiempo debe precisar los requisitos de recursos y sus posibles efectos y resultados.²⁵

En otras palabras, la planificación de la reforma agraria puede ayudar a:

- delinear la estrategia futura
- preparar proyectos de inversión a mediano plazo, y
- preparar presupuestos-programa anuales más detallados (regionales, proyectos agroindustriales, de comercialización, capacitación, etcétera).

Tal vez la justificación más importante de la planificación sea la de que en la medida de que el subsector reformado se transforme en el principal elemento de la agricultura nacional el Estado deberá conocer y determinar oportunamente el monto de la producción futura y tendrá que tener dominante ingerencia en el proceso de inversiones, el cual no puede quedar totalmente en manos de individuos o de grupos, por muy respetables y/o representativos que ellos sean.

²⁵ Con la expresión "ejecutiva" se quiere indicar que, a diferencia de la planificación de carácter indicativo, la planificación del proceso de reforma agraria puede aprovechar las ventajas que trae consigo la organización de las nuevas unidades de producción, procesamiento y comercialización, con la participación ejecutiva de asociaciones de campesinos y organismos estatales de apoyo.

La planificación del empleo, del ingreso y del tipo de tecnología aconsejable, tanto para el subsector reformado como para el no reformado, debiera estar incorporada en la planificación del sector en lo que se refiere a la estrategia futura, la inversión a mediano plazo y la programación anual. Sin entrar al detalle de la planificación de estos aspectos tan importantes, que constituyen el corazón de la acción de reforma en el sector, se pueden mencionar por lo menos las siguientes tareas:

1) *Fijación de metas de empleo*, que debe incluir metas de absorción de la fuerza de trabajo (global y por región), a través del tiempo y el efecto sobre la tasa de subempleo.

2) *Redistribución del ingreso* en el subsector reformado, su probable efecto en términos de número de trabajadores beneficiados, y la determinación de un ingreso mínimo aceptable y factible de ser conseguido en el sector en su conjunto.

3) *Adopción de una política tecnológica y científica* la cual (dentro de las restricciones financieras y de divisas) debiera fijar prioridades en lo que se refiere a:

- Uso de materias primas nacionales e importadas
- Monto y canales de distribución de los insumos modernos
- Grado de mecanización aceptable
- Regadío
- Plantaciones nuevas
- Aumento de calidad y cantidad de masa ganadera y avícola
- Principales líneas de investigación científica para adecuar la tecnología disponible a la realidad nacional
- Programas de docencia y capacitación compatibilizados con las nuevas necesidades de incorporar al campesino y la mayor responsabilidad del personal de mando medio y de los técnicos del gobierno.

En todo caso, una política y una planificación que pretenda ser operacional deberá considerar principalmente la necesidad de incorporar y movilizar la acción de grupos claves en el proceso, como son los campesinos y agricultores, los técnicos y administradores del sector público y el personal docente y científico de las universidades. Para ello hay que resolver una serie de problemas de relaciones humanas, financieros y técnicos, que surgen de la falta de adecuación entre una realidad actual en proceso de cambio con respecto a un futuro en construcción.

En relación con el papel del técnico e intelectual y aunque no se crea en un estilo de planificación tecnocrático y burocrático, hay que reconocer su fundamental importancia, sobre todo en la etapa en que el ex-patrón deja de cumplir las funciones de administración y el campesino todavía no está capacitado totalmente para asumir

estas tareas. En este aspecto valdría la pena clasificar las funciones técnicas en cuanto algunas son esencialmente de carácter directivo y con claro contenido político. Otros cargos técnicos, aunque no sean directivos, necesitan también una posición general en favor del cambio social. Finalmente otros, tal vez los más, necesitan sólo eficiencia técnica y administrativa, cualquiera que sea la ideología política del funcionario.

Sin embargo, muchas veces se pierde el capital humano técnico y no se aprovecha la actitud intelectual generalizada en favor del cambio social, debido a que a los problemas heredados del pasado —escasez relativa de puestos técnicos, carácter permisivo y pasivo de la administración pública, éxodo hacia el exterior de técnicos más capacitados, etcétera— se agregan nuevos factores de inseguridad. Algunos de éstos son legítimos en la medida que reflejan, por ejemplo, el deseo de incorporar al campesino en los procesos de decisión (con pérdida relativa de la importancia del técnico), pero otros son aparentemente innecesarios como cuando se introducen elementos de política partidaria en procesos relativamente “neutros”: administración financiera, estudio de suelos y recursos naturales, investigación sobre aplicación de semillas, fertilizantes, nuevas variedades, agroindustrias, etcétera.²⁶

Otro de los requisitos indispensables de una reforma agraria planificada que pretenda beneficiar al campesino y al obrero sin tierra es la incorporación, al más corto plazo posible, de esta gran masa de trabajadores a los diversos niveles de decisión del proceso integral de reforma (producción, consumo, procesamiento, comercialización). Sin embargo, reconociendo las limitaciones de la realidad (que se reflejan por ejemplo en una organización campesina incipiente, en la existencia de un número variable de campesinos bien dotados intelectualmente pero con poca experiencia y conocimiento en el manejo, los valores “conservadores” de muchos grupos y dirigentes campesinos) se tiene que aceptar en una primera etapa que será necesario un alto grado de asesoramiento técnico de funcionarios estatales y al mismo tiempo un proceso acelerado de capacitación técnica del campesino, conjuntamente con una difusión lo más am-

²⁶ En general, cada cambio de gobierno produce naturales cambios en las directivas. Sin embargo, muchas veces debido a la falta de madurez de algunos miembros del nuevo equipo en gran parte provenientes de una clase media sin valores propios, se produce un exceso de celo partidario, producto probablemente de este desajuste social que trata de ser sobre compensado cortando toda clase de amarras con colegas que no tienen la misma ideología del nuevo gobierno aunque compartan el deseo de cambio social. Esta actitud produce una exagerada rotación de equipos técnicos, “congelación” de personal debido a subutilización o uso de funciones sin importancia, jubilación prematura, etc., con la consiguiente pérdida de experiencia adquirida.

plia posible de los objetivos y valores preconizados por la reforma (“concientización”).

Es esta etapa en donde se debe extremar las precauciones para no caer en un “paternalismo” tecnocrático, ni en la creación de nuevos grupos de campesinos privilegiados que captan la mayor parte de los recursos (asentados versus obreros sin tierra y minifundistas; dirigentes versus trabajadores) y que desvirtúan los propósitos de movilización social y de beneficio económico para la mayor parte de la población del subsector reformado.

Siendo por otra parte la reforma agraria y el desarrollo agropecuario subsiguiente procesos relativamente caros, las inversiones del sector debieran ser objeto de una cuidadosa planificación con el objeto general de aprovechar al máximo las formas de capitalización que necesitan menos insumos importados, y aprovechar mejor los recursos naturales y la relativa abundancia de mano de obra rural.

Especial consideración debieran recibir los mecanismos institucionales que hagan efectiva una alta tasa de inversión, es decir, diseño de proyectos de inversión técnica y económicamente factibles, captación y movilización del “excedente” que generen las unidades de explotación más productivas, movilización de la fuerza de trabajo para proyectos de inversión en infraestructura social y productiva, etcétera.

No menos importante es la necesidad de contar con información adecuada y oportuna, especialmente en algunos aspectos relacionados con la producción, el empleo y el ingreso, que permita evaluar periódicamente la marcha real del proceso de reforma.

C. Magnitud de la tarea y algunos avances en Chile y Perú

1. Magnitud de la tarea

Se estima que en condiciones de empleo e ingreso relativamente satisfactorios se encuentran en Chile los productores y sus familiares que trabajan en explotaciones de tamaño familiar y multifamiliar. Este grupo era de cerca de 300 mil personas en 1965.

Para ese mismo año, en condiciones menos satisfactorias, se podía considerar que estaban alrededor de 385 a 495 mil trabajadores, constituidos por los productores minifundistas y sus familiares, los inquilinos y medieros, así como los obreros sin tierras. La diferencia entre ambas cantidades puede atribuirse a la dificultad que hay para medir el trabajo transitorio con la información disponible. En

resumen, la tarea de reforma agraria y desarrollo social en Chile tenía que afectar, de un modo u otro, a una población activa y a un número de familias que podía oscilar alrededor del 60 por ciento de la población del sector. (Véase cuadro 5.)

Las magnitudes del caso peruano son mayores. Utilizando la metodología del trabajo de CMA, y actualizando las cifras para 1970, se estimó²⁷ que la fuerza de trabajo con condiciones de vida satisfactorias —constituida por productores y familiares de las unidades de explotación familiar y multifamiliar— se podría estimar en alrededor de 170 mil personas y que en consecuencia el resto de los trabajadores —cerca de 1.7 millones —podrían ser beneficiados por la reforma agraria y los programas de carácter socioeconómico complementarios. (Hipótesis alta del cuadro 5.)

Sin embargo, considerando que en general la población rural de la Costa y el minifundio de la Selva puede alcanzar ingresos relativamente altos en comparación con categorías similares de la Sierra, se modificó la categoría satisfactoria agregando a ella estos grupos. Aun así las cifras correspondientes a la población con condiciones de vida relativamente insatisfactorias son impresionantes: 760 mil familias y algo más de un millón de trabajadores.

En ambos casos, la magnitud de la población relacionada con la reforma agraria apunta a la conveniencia de estudiar medidas que tiendan al aumento de la producción agropecuaria a través tanto de la expansión y mejor utilización de los recursos naturales, como de una mayor absorción de fuerza de trabajo en el área rural.

2. *El caso de Chile*

En Chile, el sector agropecuario no cumplía satisfactoriamente su papel desde fines de la década del 30. En efecto durante el período 1935-1965 la producción agropecuaria creció a una tasa anual acumulativa de 1.8 por ciento, mientras que la población y la demanda interna de productos agropecuarios aumentaron a tasas anuales de 2.2 y 2.5 por ciento, respectivamente;²⁸ aún más, esta diferencia fue aumentando con el correr de los años ya que entre 1957 y 1965 ella fue de 1 por ciento.

Para suplir las fallas de la producción nacional hubo que aumentar las importaciones de productos agropecuarios que llegaron al equiva-

²⁷ PREALC, *El empleo en el proceso de desarrollo del Perú*, op. cit.

²⁸ ODEPA, *El plan de desarrollo agropecuario, 1965-1980*, Santiago de Chile, 1970.

lente de más de 150 millones de dólares en el año 1965 y entre las cuales un alto porcentaje eran bienes que podían ser producidos en el país. Al mismo tiempo el valor de las exportaciones agropecuarias quedó estancado en un monto de alrededor de 30 millones de dólares anuales, no obstante no existir restricciones de mercado importantes.

La incapacidad del sector de responder a la creciente demanda provocó entre 1935 y 1965 una salida de divisas estimada en alrededor de 2 200 millones de dólares, de los cuales unos 1 400 millones fueron destinados a adquirir productos que podían haber sido producidos en el país; este drenaje de divisas limitó el monto de las inversiones ya que parte de ellas pudiera haber sido utilizada en otros sectores, con los consiguientes efectos positivos sobre el empleo que se habría podido esperar.

La producción agropecuaria chilena no sólo fue incapaz de satisfacer la demanda creciente del país, sino que el sector tampoco pudo generar empleos suficientes, como para ocupar productivamente la población activa del área rural.

La estructura de propiedad y tenencia de la tierra —con coexistencia de grandes explotaciones que poseían la mayoría de las tierras y minifundios con poca superficie— repercutió negativamente tanto sobre el uso de los suelos como sobre el nivel de vida de la mayoría de los trabajadores. A pesar de tener un balance comercial agropecuario deficitario, el país se encontraba con partes de su potencial de producción mal utilizado: tierras no trabajadas, superficies de riego dedicadas a pastos naturales, mano de obra parcialmente ocupada, bajos salarios, y falta de seguridad en la tenencia y en el empleo para muchos de los trabajadores.

La mala situación del empleo y las difíciles condiciones de vida en el campo ocasionaron importantes flujos migratorios hacia las ciudades, los que fueron acelerándose a partir de la década del 50, cuando se difundieron más ampliamente los progresos tecnológicos que habían sido adaptados en la agricultura de los países industrializados y cuya introducción benefició en Chile principalmente a los grandes productores. Esto último contribuyó a ampliar aún más las diferencias entre grandes y pequeñas explotaciones.

Así, a comienzos de la década del 60 la situación se tornó cada vez más difícil. El descontento cundía en el campo y todo el cuerpo económico de la nación sufría los efectos negativos provocados por el estancamiento de la producción agropecuaria y la marginación de la mayoría de los campesinos de la educación, de la salud y del mercado en general.

La reforma agraria y sus efectos sobre el empleo

Para dinamizar el sector agropecuario y aliviar las tensiones sociales se publicó en 1962 una primera ley de reforma agraria²⁹ que fue modificada durante los años siguientes, adoptándose en 1967, una nueva ley que sigue vigente en la actualidad.

Con las leyes 15.020 (y sus modificaciones) y 16.640, la Corporación de la Reforma Agraria expropió entre 1965 y octubre de 1970, más de 1 400 predios con una superficie total de 3.6 millones de hectáreas, de las cuales 300 mil hectáreas eran de riego.³⁰ Esta superficie equivale al 20 por ciento de la superficie regada del país y a casi el 13 por ciento de las tierras de secano. Pero durante esta primera etapa la reforma agraria sólo proporcionó empleo productivo a poco más de 40 mil familias, de las cuales por lo menos una tercera parte está constituida por mano de obra contratada por los beneficiarios del proceso.

La comparación entre el número de familias beneficiarias y el número de familias que deberían ser atendidas por la reforma agraria —que fue estimado entre 200 y 250 mil en el año 1965, y entre las cuales unas 100 mil familias eran de trabajadores sin tierra— muestran la amplitud de la tarea que quedó por delante.

El aparente poco éxito de la reforma agraria en materia de empleo encuentra su explicación en parte en las relativamente ambiciosas metas de ingreso que se fijaron para el subsector reformado,³¹ en parte en la resistencia que se encontró entre los beneficiarios para

²⁹ La ley 15.020 (original) permitió unas 62 mil ha. de las cuales algo más de 15 mil eran de riego, lo que sirvió para constituir unas 1 200 parcelas y huertos familiares que fueron entregados en propiedad.

³⁰ El nuevo Gobierno que asumió el poder en noviembre de 1970, está intensificando el proceso de reforma agraria; en sus primeros 4 meses de existencia (noviembre 1970 febrero 1971) expropió más de 200 predios con una superficie cercana a las 800 mil ha. y se espera que todas las explotaciones mayores a 80 ha. de riego básico estarán expropiadas a más tardar en el año 1972.

Además se creó y se está poniendo en aplicación en el subsector reformado un nuevo tipo de explotaciones llamado Centro de Reforma Agraria (CERA) que tiene, entre otros objetivos, evitar la creación en el campo de una categoría de nuevos privilegiados, como parecen ser los asentados.

³¹ Asegurar a cada familia asentada un ingreso anual equivalente a dos y medio sueldos vitales anuales para el periodo de pleno desarrollo y una disponibilidad anual mínima de un sueldo vital por familia en la etapa inicial de asignación. (El sueldo vital anual para 1967 incluyendo un aporte para seguridad social equivalente al 42.33% equivalía a 665 dólares U.S. Según la Corporación de Reforma Agraria el ingreso medio por asentado fue, en el mismo año, equivalente a 931 dólares U.S. Fuente: CORA, *Cuatro años de reforma agraria*, Santiago, Chile, 1968.)

aceptar un mayor número de socios en los asentamientos y en parte a la política seguida para evitar que bajara la producción.³²

El subsector reformado aumentó la superficie de cultivos de los predios que le fueron entregados e incrementó la proporción de la tierra para hortalizas, leguminosas, frutas, y viñas, que necesitan mucha mano de obra; pero se aumentó también el parque de maquinarias hasta el punto que los asentamientos representan actualmente uno de los conjuntos de explotación más mecanizados del país.

Más importante que el efecto directo fue el efecto indirecto que tuvo la ley de reforma agraria sobre el empleo en el subsector no reformado. Entre 1965 y 1967 se adoptaron un conjunto de leyes que conforman la legislación social campesina y que tenía por objeto proteger al trabajador del campo y conferirle los mismos derechos de que ya gozaban los obreros urbanos.

De estas leyes las más relevantes fueron las que fijaron la jornada diaria de trabajo en 8 horas; establecieron el pago del salario agrícola en los días de lluvia; prohibieron los despidos arbitrarios y establecieron la igualdad entre el salario mínimo de los obreros agrícolas y el salario mínimo industrial. Se reconoció además el derecho de asociación de los trabajadores agrícolas, lo que permitió el vigoroso desarrollo del sindicalismo campesino; en efecto, de 24 sindicatos con menos de 2 mil afiliados en 1964 se pasó a 488 sindicatos con cerca de 130 mil afiliados en 1970.

La amenaza de expropiación incitó a los grandes propietarios a cumplir con la nueva legislación del trabajo, lo que tuvo un impacto positivo sobre el nivel de ingresos, principalmente de los inquilinos y de los trabajadores permanentes.

Sin embargo, la ley de reforma agraria y la legislación social campesina tuvieron también efectos negativos sobre el empleo de trabajadores temporales y ocasionales e indujeron a los grandes productores a no seguir contratando trabajadores permanentes. El alza de los costos de la mano de obra y el deseo de evitar conflictos laborales con trabajadores organizados que podrían conducir a la expropiación llevó a los grandes productores a dedicar más tiempo a sus explotaciones y a mecanizar las faenas.³³

³² Para no desalentar al sector privado y correr el riesgo de una brusca caída de la producción, la ley de reforma agraria dio un cierto número de garantías a los grandes productores: no expropiabilidad de los predios inferiores a 80 ha. de riego equivalente; en el caso de expropiación, derecho de no afectabilidad igual al derecho de reserva, el cual, en caso de predios bien trabajados, podía ser ampliado hasta 4 veces, o sea, 320 ha. de riego equivalente. (Ley 16.640.)

³³ Se estima que el uso de la maquinaria agrícola aumentó en un 40 por ciento en el conjunto del sector agropecuario —subsector reformado y subsector privado no reformado— entre 1965, y 1970. Ver en particular: ICIRA: *Reforma Agraria Chilena: seis ensayos de interpretación*, Santiago Chile, 1970.

3. El caso del Perú

Como en el caso anterior, a comienzos de la década del 60 el sector agropecuario crecía en Perú a una velocidad cada vez más lenta y menor que la de la economía en su conjunto. Así mientras el producto interno bruto aumentaba a tasas anuales de 4.4 por ciento (1955-1960) y 3 por ciento (1960-1964), el producto interno agropecuario creció durante los mismos periodos a 3.6 por ciento y 1.2 por ciento, respectivamente.

El estancamiento del sector creó una brecha alimenticia que fue aumentando y que tuvo que ser suplida mediante importaciones; más aún a partir del año 1962 empezó a disminuir el valor de las exportaciones de productos agropecuarios.³⁴

La alta densidad de mano de obra por unidad de superficie de tierra cultivable en la región de la Sierra y las deficientes condiciones de ingreso y de vida de la mayoría de los campesinos provocaron tensiones que se manifestaron mediante la forma de invasiones de tierras de las haciendas y brotes de violencia. Para aliviar estas formas de presión campesina y aumentar la producción se puso en marcha un proceso de reforma agraria y de aumento de la superficie de cultivo en base a la colonización de la Selva y la extensión del área regada.

La primera fase del proceso de reforma agraria peruana abarcó el periodo 1964-1968 y afectó unas 2 800 mil hectáreas, de las cuales se adjudicaron unas 350 mil hectáreas a 11 mil familias.

El proceso se aceleró y radicalizó a partir de junio de 1969 al promulgarse la ley 17.716. Las excepciones contenidas en la legislación anterior que impedían la expropiación de las grandes haciendas azucareras de la Costa fueron suprimidas. Se estableció una serie de mecanismos legales y administrativos que permiten imprimir celeridad y amplitud al proceso de reforma. Así, en algo más de un año (junio de 1969-noviembre de 1970) unas 1.3 millones de hectáreas fueron expropiadas y la superficie de tierra que fue afectada benefició a unas 48 mil familias.

³⁴ Entre 1960 y 1966 el valor de las importaciones de productos agropecuarios aumentó en 140 por ciento, pasando de 67 a 160 millones de dólares. Dentro de este total los alimentos que representaban un valor de unos 58 millones de dólares en 1960 subieron a casi 130 millones en 1966. Mientras en 1956, por cada 100 dólares de productos agropecuarios exportados, se importaban 39; en 1966 la relación fue de 90 dólares importados por 100 exportados y, en 1967, el valor de las importaciones sobrepasó el de las exportaciones.

D. Las perspectivas del empleo agropecuario en la década del 70

1. El caso chileno

Los cálculos realizados sobre subempleo para la fuerza de trabajo del sector agropecuario indican un considerable desempleo equivalente; en efecto, en 1965 se estimó que había que crear entre 160 a 300 mil puestos de trabajo sólo para absorber el subempleo. Sin embargo, estas cifras deben ser revisadas con el objeto de considerar regionalmente el problema del desempleo estacional y tomar en cuenta el hecho de que en la información actualmente disponible se incluyen ocupaciones transitorias realizadas por personas ajenas a la fuerza de trabajo permanente del sector.

Por otra parte, si se toman en consideración los niveles de ingreso, se calculó que cerca de 500 mil activos, o sea unas 250 mil familias, deberían ser considerados como beneficiarios potenciales del proceso de reforma agraria. (Véase 3.1. La magnitud de la tarea.)

Reforma agraria

Para resolver el inmenso problema del subempleo agropecuario se necesitarán indudablemente muchos años, pero a corto plazo la reforma agraria masiva puede permitir apreciables progresos. Se ha estimado que con la aplicación de la actual ley de reforma agraria la cabida potencial del área expropiable sería de 90 mil familias, incluyendo las 30 mil familias ya asentadas entre 1965 y 1970.⁸⁵ Si a esta cifra se le agrega un tercio adicional, para tomar en cuenta el trabajo contratado o la ampliación del número de trabajadores debido al establecimiento de Centros de Reforma Agraria, la reforma agraria podría dar empleo productivo a unas 120 mil familias, o sea, a cerca de 240 mil activos. Quedaría por resolver el problema de unas 260 mil personas quienes deberían ser materia preferencial de los planes de desarrollo futuro del sector en lo que se refiere a dar empleo productivo e ingreso.

El plan de desarrollo agropecuario

Estimaciones muy gruesas realizadas sobre los posibles efectos en el empleo de la aplicación del Plan de Desarrollo Agropecuario indican

⁸⁵ Echeñique, Jorge, *Política de expropiaciones*, ICIRA, Santiago, Chile, 1970.

que si no hay cambios básicos en las necesidades de fuerza de trabajo por hectárea del cultivo de hortalizas, frutales, viñas, y suponiendo que sigue el proceso de mecanización de los cultivos anuales y los cambios en la organización de las empresas pecuarias, el empleo sería sustancialmente mayor en 1980, pudiéndose crear un poco más de 180 mil nuevos puestos de trabajo.³⁶

El aumento esperado de la producción debería permitir satisfacer en gran medida las necesidades de abastecimiento del mercado interno, disminuir las importaciones de origen agropecuario, y aumentar las exportaciones de ciertos productos para los cuales Chile dispone de una situación privilegiada para producirlos y de un mercado asegurado para venderlos.³⁷ Para cumplir con estos objetivos de mercado se necesita dotar las zonas rurales de una red más amplia de agroindustrias y de una infraestructura de almacenamiento, transporte y distribución de los productos.

Programas complementarios

La creación y la ampliación de una industria de transformación de los productos agropecuarios, fuera del efecto multiplicador que tiene sobre los demás sectores de la economía a raíz de la demanda de bienes y servicios que genera, determina qué aumenta la proporción que representan las remuneraciones al trabajo rural dentro del valor del producto comercializado; y el hecho que exista un importante subsector reformado, con una producción planificada, debería asegurar el abastecimiento regular de las agroindustrias. Además, el reordenamiento del sistema de comercialización debería permitir al campesino obtener precios más justos para sus productos sin que sea necesario aumentar el costo de los alimentos para el consumidor urbano. El efecto directo e indirecto que se podría esperar de una política así planteada sobre los niveles de ingresos y empleo, no solamente agropecuario sino rural, podría ser altamente beneficioso para todo el país.

Por último, la política de reforestación podría proporcionar un buen número de empleos transitorios y, a más largo plazo, permanentes, fuera de un conjunto de efectos positivos para la economía

³⁶ Se supone que el proceso de modernización hará disminuir en 21.5 por ciento el requerimiento de trabajo por hectárea de cultivos anuales y en 14 por ciento para la ganadería. El aumento de puestos de trabajo provendría del aumento de la superficie cultivada y de la masa ganadera y de los cambios en el uso de la tierra (mayores superficies dedicadas a cultivos intensivos en mano de obra como son hortalizas, frutales, pastos artificiales, en detrimento de cereales y pastos naturales).

³⁷ Vinos, frutas, hortalizas.

como son la posibilidad de mantener la fertilidad de los suelos evitando la erosión, abastecer de materia prima a la industria nacional y obtener divisas de las exportaciones.

Se estima que Chile posee cerca de 12 millones de hectáreas aptas para la forestación. Gran parte de la superficie con bosques actualmente existente no representa un aporte para el desarrollo de una industria forestal estable y de envergadura. Reforestar anualmente unas 150 mil hectáreas debería significar una demanda adicional de cerca de 4.5 millones de jornadas anuales. Ello podría dar trabajo a más de 70 mil hombres que estarían ocupados durante los tres meses de invierno en las tareas de plantación.³⁸ A largo plazo, se estima que con una superficie de 3 millones de hectáreas de bosques se podría dar empleo directo y permanente a 140 mil personas; la ocupación indirecta y las fuentes de trabajo en las actividades industriales posteriores serían probablemente superiores.

Síntesis

En resumen, de materializarse el desarrollo indicado, se puede aventurar que el subempleo del sector agropecuario podría reducirse sustancialmente durante la década del 70. El problema no estaría, por cierto, totalmente resuelto. Adoptando distintas tasas de aumento de la población activa agropecuaria y considerando únicamente la hipótesis de mayor subempleo del año 1965: 37 por ciento, se puede estimar que el desempleo equivalente podría reducirse a cantidades que variarían entre 17 y 24 por ciento.³⁹ Estos resultados no consideran el efecto sobre el empleo que se podría esperar de la agroindustria y del desarrollo de una infraestructura de transporte y de comercialización.

Por el solo hecho de realizar la transferencia de la propiedad de la tierra y de redistribuir los ingresos de los agricultores a quienes la ley permite expropiar, la reforma agraria podría solucionar el problema de un poco menos de la mitad de las familias con niveles de ingreso insuficientes. En otras palabras, si se entiende la reforma agraria como un proceso redistributivo de tierras, ella contribuye a

³⁸ Es particularmente interesante subrayar que en materia de forestación, la calidad es independiente de la tecnología elegida y que el proceso manual es tan rápido como el no manual (basta utilizar un mayor número de trabajadores). Se necesita poco personal calificado y las tareas de plantación y replante se hacen durante los meses de invierno, momento de menor empleo en el campo.

³⁹ Véase cuadro 6.

solucionar los problemas de subempleo que tienen que ver con niveles inadecuados de remuneración del trabajo, pero no se debe esperar la creación automática de muchos nuevos puestos de trabajo. En esta etapa, antes que nada, la redistribución de ingresos permite la creación de empleos productivos, a través del pleno empleo y de niveles de vida satisfactorios para la población económicamente activa que trabaja en las explotaciones que ingresan al subsector reformado. Sin embargo, si se considera que la reforma agraria; además de redistribuir tierra e ingreso, permite el uso más racional de la superficie expropiada, se puede razonablemente esperar que esta fase del desarrollo vaya acompañada de la creación de nuevos puestos de trabajo.⁴⁰ La posibilidad que da la reforma agraria de revitalizar la economía rural y de programar un verdadero desarrollo integral de las áreas rurales, con el desarrollo de actividades de transformación, comercio y servicios ligadas al sector agropecuario, constituye el camino indirecto por medio del cual se podrá encontrar una solución al problema del subempleo agropecuario, principal causante de las migraciones hacia las ciudades.

2. El caso peruano

Durante los próximos diez años habrá que crear alrededor de 400 mil nuevos empleos productivos en las zonas rurales a fin de absorber el crecimiento de la fuerza laboral. Por otra parte, será preciso mejorar la situación de más de 1.1 millones de personas (760 mil familias) que en 1970 laboraban en ocupaciones de bajísima productividad.⁴¹

Para encontrar soluciones a este grave problema, y como en el caso anterior, se explorará el posible efecto de dos medidas complementarias: la reforma agraria y el desarrollo de nuevas actividades mediante la incorporación de tierras por riego o colonización y la diversificación de las actividades rurales. En todo caso, se trataría de alcanzar dos objetivos: aumentar la producción y crear empleo productivo.

⁴⁰ Dependiendo en alto grado del carácter del proceso tecnológico que se utilice.

⁴¹ De las 1.26 millones de familias campesinas estimadas para el año 1970 (unos 1.9 millones de activos) se calcula que unas 700 mil familias (1.1 millones de activos) deberían ser atendidas por la reforma agraria. Considerando una tasa de crecimiento demográfico de 1.9 por ciento anual —equivalente a la tasa histórica de los diez últimos años— y conservando las mismas tasas históricas de crecimiento de la población rural por regiones (Costa 3 por ciento, Sierra 1.2 por ciento Selva 4 por ciento), en 1975 habría casi 1.4 millones de familias y algo más de 2 millones de activos en el sector agropecuario. En 1980 las cifras respectivas serían de 1.5 y 2.3 millones.

Reforma agraria

Una primera estimación de los alcances del Decreto Ley 17.716 en las regiones de la Costa y de la Sierra indica que en la superficie afectable se *podrían* constituir cerca de 480 mil unidades familiares (430 mil agrícolas y 50 mil ganaderas). Ellas permitirían proporcionar empleo productivo a unos 720 mil activos.⁴²

A este primer total hay que agregar los trabajadores que las unidades familiares deberían contratar, estimados en el equivalente del 12.5 por ciento de la fuerza familiar ocupada, o sea, unos 90 mil activos más.⁴³ Así la completa realización de la reforma agraria en la Costa y la Sierra, completada con la constitución de unidades familiares en las tierras afectadas por la ley, permitiría dar empleo pleno y nivel de ingreso suficiente a unos 810 mil activos reduciendo de 700 mil a 160 mil el número de familias marginales.

Este posible efecto de la reforma agraria sobre el empleo contempla dos supuestos:

1. una perfecta movilidad de los trabajadores entre Sierra y Costa de manera que familias de la Sierra puedan ser instaladas en la Costa por los organismos encargados de conducir la reforma agraria, ya que es en la Costa donde existen posibilidades de absorción superiores a las disponibilidades de la región y,

2. que toda la tierra afectada por la reforma agraria servirá para constituir unidades familiares.

Dada la existencia de corrientes migratorias tradicionales en el sentido Sierra-Costa, se puede aceptar la idea de la movilidad perfecta entre ambas regiones. Pero, por otra parte, la reforma agraria no tiene como objetivo preferencial crear unidades familiares. Al contrario, dado que se pretende aumentar la producción mejorando los rendimientos, se debe aprovechar eficientemente la infraestructura existente (canales, maquinarias, fábricas, etcétera) y buscar la mejor rentabilidad de las inversiones en capital y la asistencia técnica.

Siendo la tierra el factor relativamente más escaso y debiendo desarrollarse muchos cultivos importantes para la economía nacional sobre grandes superficies, habrá una fuerte proporción de grandes

⁴² Fuente: PREALC. Estimaciones basadas en el trabajo de H. van de Wetering, *La reforma agraria: un enfoque dirigido a medir su impacto en la economía provincial*, misión de las universidades de IOWA, Lima, Perú, mayo 1970.

⁴³ La Ley 17.716 define en su artículo 70 el tamaño de la unidad agrícola familiar como aquella superficie suficiente para absorber todo el trabajo de la familia, sin requerir el empleo de mano de obra extraña, salvo en determinados periodos del año agrícola y en proporción no mayor de la cuarta parte del trabajo anual de la familia. En este trabajo se supone que los trabajadores contratados representan una octava parte de la fuerza de trabajo de la familia.

explotaciones organizadas en cooperativas de producción. En este último caso la absorción de mano de obra directamente ocupada en las actividades de producción debería ser mayor a la cifra anteriormente calculada siempre y cuando se adopte una política definida para favorecer los cultivos intensivos en mano de obra, dando preferencia, cada vez que sea posible, a tecnologías que ahorren tierra sobre aquellas que ahorran trabajo.

No se dispone de datos sobre el posible alcance de la reforma agraria en la región de la Selva. Las estimaciones del CIDA muestran que en el año 1961 las explotaciones multifamiliares medianas y grandes que representaban el 3 por ciento de las unidades tenían el 82 por ciento de la superficie agropecuaria.⁴⁴

Poco aprovechada, la Selva es la región que posee la mayor cantidad de tierras potencialmente aptas para cultivos y ganadería. Un sistema de colonización mal legislado ha permitido a la vez la creación de grandes explotaciones que disponen de títulos de propiedad sobre tierras que no explotan y una colonización espontánea con creación de pequeñas explotaciones sin título. Las informaciones relativas a la superficie agropecuaria de la Selva son muy aproximativas. De ahí la dificultad para poder hacer siquiera una estimación burda del posible efecto del empleo de la reforma agraria en esta región y la decisión de considerar la Selva únicamente desde el punto de vista de la incorporación de nuevas tierras.

Aumento de la superficie agropecuaria

El aumento de la superficie agropecuaria debe ser considerado tanto bajo el ángulo de los cambios tecnológicos como de la incorporación de nuevas tierras.

Por lo general los cambios tecnológicos que sustituyen tierras influyen proporcionalmente más sobre la producción (a través de los aumentos de rendimiento por unidad de superficie) que sobre el empleo, y se puede pensar que, cuando se trata de incrementar el número de puestos de trabajo, la incorporación de nuevas tierras es mucho más beneficiosa. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Perú, además de crear nuevos empleos agropecuarios, tiene que aumentar el nivel de ingresos de los activos existentes. Por estas razones las dos políticas son complementarias.

⁴⁴ CIDA Perú, *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola* Washington, 1966.

Cambios tecnológicos

Irrigación. Existe un grupo de proyectos tanto para nuevas irrigaciones como para mejorar las actuales áreas de riego.

En la Costa la terminación y puesta en operación del programa de riego debería significar la creación del equivalente de unas 90 mil unidades familiares, lo que proporcionaría ocupación a alrededor de 135 mil activos. A lo anterior habría que agregar aproximadamente 16 mil nuevos empleos que corresponden al trabajo que realizarían trabajadores ajenos a los grupos familiares instalados en las nuevas unidades.⁴⁵

En la Sierra existen estudios de factibilidad para mejorar el riego en una superficie de 57.7 mil hectáreas, procurando así empleo pleno a casi 10.5 mil familias (9 200 operadores más 1 200 bajo el sistema de trabajo contratado).⁴⁶ Ello permitiría, por tanto, proporcionar ocupación productiva a algo más de 15 mil personas.

Sin lugar a dudas el riego es caro,⁴⁷ pero él presenta en el caso del Perú numerosas ventajas, a saber: a) es la única manera de aumentar la superficie para cultivos en la Costa; b) aumenta considerablemente los rendimientos por hectáreas de cultivo; c) proporciona empleo productivo al doble de mano de obra que el secano.

Insumos. La escasa utilización de insumos tanto para regenerar los suelos como para combatir plagas y enfermedades contribuye al manejo poco adecuado de los suelos y es causa de grandes pérdidas. La utilización de semillas seleccionadas y de alimentos balanceados para ganado es también insuficiente. Se calcula, por último, que las pérdidas debidas a la acción de plagas y enfermedades ascienden al 40 por ciento del valor de la producción nacional.

Como es natural, el desperdicio del factor tierra, los bajos rendimientos logrados en la Sierra a raíz del sistema de cultivo empleado (cultivo del trigo o de la cebada repetido en la misma tierra por años, cultivos en pendientes que causan el agotamiento y el abandono de tierras), y la falta de integración entre ganadería y agricultura (que permitiría tener un adecuado sistema de rotación bene-

⁴⁵ El programa de riego, dentro del cual los proyectos de mayor importancia son los de Olmos, Tinajones y Majes, contempla un aumento de 272 mil ha. de riego, de las cuales 250 mil ha. serían de tierras nuevas.

⁴⁶ Como se trata de tierras ya cultivadas, la estimación se hizo suponiendo que existieran ya 9 200 operadores cultivando cada uno 6 ha. El riego haría bajar el límite de la unidad familiar a 3 ha., permitiendo así duplicar el número de operadores.

⁴⁷ Se calcula que la realización del programa enunciado significaría un gasto equivalente a cerca de la mitad del valor del producto agropecuario anual promedio de la década del 60.

ficiando a los dos subsectores), repercuten negativamente sobre los niveles de ingreso y empleo.⁴⁸

En la Sierra una vigorosa política que permitiese la utilización de los insumos que ahorren tierras sería más barata y daría mayores y más rápidos resultados en materia de producción e ingreso que los programas de irrigación.

Colonización y reforestación

La incorporación de nuevas tierras a la explotación agropecuaria debe forzosamente hacerse en la región de la Selva, empeizando decididamente y planificando con cuidado el programa de colonización.

Correlativamente con la amplificación de la frontera el país debe desarrollar la explotación de sus bosques.⁴⁹ Estimando en 30 jornadas por hectárea reforestada la necesidad de mano de obra, un programa anual de reforestación de 100 mil hectáreas procuraría empleo pleno al equivalente de 12 mil activos y daría, a largo plazo, muchas más ocupaciones en las actividades industriales derivadas de la utilización de los productos del bosque.⁵⁰

Síntesis

La realización de todos los programas enunciados anteriormente, incluyendo a la Reforma Agraria y exceptuando los posibles efectos de la colonización, podría significar la creación de nuevos puestos de trabajo y el mejoramiento de empleos con ingresos suficientes (su-

⁴⁸ En 1969, por ejemplo, la Sierra, que carece de tierras agrícolas en cantidad suficiente para alimentar y dar empleo a sus habitantes, dejaba 520 mil ha. en descanso o sea el equivalente a casi el 43% de la superficie cultivada. Se estimaba paralelamente que en el año 1964 el consumo de fertilizantes de esa región equivalía a una fertilización óptima de sólo 13% de la superficie cultivada. Por último, se ha observado que el ganado de la Sierra traído a la Costa gana, con una dieta adecuada, el equivalente del 30% de su peso en 2 meses.

⁴⁹ Con 85 millones de hectáreas de tierras forestales, Perú es el país que posee mayor extensión boscosa de América del Sur después del Brasil. De esta inmensa superficie, 65 millones de ha. están cubiertas por bosques naturales. Pese a esta gran riqueza maderera, en 1969, se aprovechó menos del 1% de la superficie boscosa del país, con un rendimiento de 0.48 m³/ha. de madera aprovechable; este volumen era inferior al crecimiento anual de los bosques tropicales (3.7 a 4.0 m³/ha. por año).

⁵⁰ El programa de reforestación aquí enunciado debería llevarse a cabo en la Sierra por razones tanto económicas (empleo e ingresos) como ecológicas (lucha contra la erosión). Al mismo tiempo que la reforestación, es urgente programar una explotación más intensiva de las riquezas forestales existentes en la Selva donde habría que crear una infraestructura adecuada para poder explotar racionalmente los bosques tropicales.

periores a 200 dólares anuales por activo) para cerca de un millón de personas. Ello permitiría absorber el crecimiento estimado de la fuerza de trabajo agrícola y bajar el nivel de desempleo equivalente desde el 33 por ciento, estimado para el periodo 1965-1969, al 24 por ciento, en un plazo aproximado de 10 años.⁵¹ Si estas acciones se completan con una colonización planificada de la Selva, dicha tasa de desempleo equivalente bajaría aún más y podría llegar a bordear una tasa no superior al 20 por ciento del total de la fuerza de trabajo agropecuario en el año 1980.

E. Algunas conclusiones

A juzgar por el texto de las leyes de reforma agraria, causa extrañeza que muy pocas veces haya referencias explícitas al problema del subempleo. Aún más, ciertas disposiciones sobre la superficie mínima a distribuir por familia parecieran ignorar la relativa escasez del factor tierra en relación con la abundancia de población.

Se tiene la impresión muchas veces que la reforma agraria en las áreas rurales va a resolver automáticamente el problema del subempleo mediante un proceso mecanicista en el que cada elemento del sistema funcionaría perfectamente.

Haciendo abstracción de los aspectos sociales involucrados en el cambio de las relaciones de trabajo, el efecto directo de la reforma agraria sobre el nivel de empleo del sector dependería en gran medida de su impacto sobre el nivel y modalidades que adopte el proceso productivo.

Simplificando la materia, si la reforma agraria consigue aumentar la producción (especialmente a través de una mayor y mejor utilización del recurso tierra), se podría esperar aumentos en el nivel de empleo, a igualdad de tecnología aplicada y de la composición de cultivos y productos pecuarios. Si hay progreso tecnológico y cambios en la composición de cultivos y de la existencia ganadera, se podrían esperar resultados positivos en el nivel de empleo sólo si hay predominio de la tecnología que ahorra tierra y no se adopta una política irrestricta de mecanización.⁵²

⁵¹ Hipótesis baja. En el caso de la hipótesis alta, el desempleo equivalente bajaría del 39 al 28%. (Véase cuadro 7.)

⁵² Sería de esperar que bajo condiciones de reforma agraria de cierta intensidad, se tratará de maximizar el valor del producto por hombre ocupado con la restricción, a diferencia del caso de haciendas modernas del periodo pre-reforma, de dar empleo a casi todos los miembros del área de influencia geográfica de la gran hacienda, lo cual implica probablemente una menor productividad por hombre y un mayor ingreso global; si éste se reparte en mejor forma los salarios serían más altos que en la hacienda no reformada.

De todos modos sería ilusorio pensar que la reforma agraria, entendida como el proceso de transferencia de la propiedad y de los beneficios de la tierra, resolverá por sí sola el problema del empleo agropecuario. No puede hacerlo. Lo que se puede esperar es que la reforma agraria abra el camino al desarrollo integral de las áreas rurales, única vía de solución del problema de atraso del campo, del cual la subutilización de la mano de obra y los bajos niveles de ingresos son los fenómenos más visibles y más urgentes de corregir.

La reforma agraria tiene como objetivos transformar radicalmente la estructura de tenencia y uso de la tierra, romper los lazos de dependencia existentes entre el gran propietario y el campesino, hace que toda la tierra disponible sea utilizada y que se cumpla con las leyes laborales y de salario mínimo. Las acciones directas en el área reformada y la amenaza de expropiación que representa la ley para las explotaciones mal trabajadas o donde no se cumple la legislación social en el subsector no reformado, deben permitir que aumente la producción y que se mejore sensiblemente la distribución del ingreso. No hay que esperar, sin embargo, que la reforma agraria a través de la redistribución de tierra, produzca en forma inmediata aumentos espectaculares de nuevos puestos de trabajo. Como lo han demostrado muchos estudios del sector agropecuario, en el periodo anterior a la reforma, el desempleo equivalente y en algunos casos el excedente de mano de obra se concentra en forma particular en el minifundio y entre la población sin tierra, no todos los cuales son beneficiados directamente por la reforma agraria, sobre todo en sus primeras etapas. Por otra parte, la nueva administración del sector reformado tiene antes que nada, la difícil tarea de establecer nuevas instituciones y procedimientos operacionales que permitan ocupar plenamente al trabajador, y aseguren una buena productividad e ingreso, para transformar puestos de subempleo en ocupaciones plenas y productivas de carácter más permanente.

Existe, además, un peligro. El deseo de aumentar la producción y la productividad lleva a muchos técnicos y campesinos a identificar modernización, técnica y eficiencia con mecanización. La relativa facilidad para conseguir créditos y, sobre todo, préstamos extranjeros atados a la compra de maquinaria hacen pensar en la conveniencia de incluir objetivos ocupacionales explícitamente en la planificación del proceso y de los programas de reforma agraria a fin de seleccionar las tecnologías más adecuadas para disminuir el subempleo.

Ello obligaría al mismo tiempo a la administración del complejo reformado a buscar y explotar las posibilidades de expandir las actividades relacionadas con el abastecimiento de la población local, el procesamiento y la comercialización de los productos de la explotación agropecuaria.

Por último, se tiene que recordar que a corto y mediano plazo la solución al problema del empleo agropecuario en los países de menor desarrollo reside más que nada en las mismas áreas rurales. Únicamente en la medida que el sector agropecuario esté estrechamente conectado a las demás actividades de transformación, transporte, comercio y servicios del área rural, se podría encontrar solución al problema del empleo de los trabajadores del campo. En este sentido la reforma agraria, tanto por las inversiones que hace como por el poder adquisitivo que crea para una masa que ha estado siempre marginada del mercado, tiene un papel extremadamente importante ya que llega a ser no solamente agente de cambios sino también motor del progreso rural y principal actor del desarrollo armónico del país.

CUADRO 1

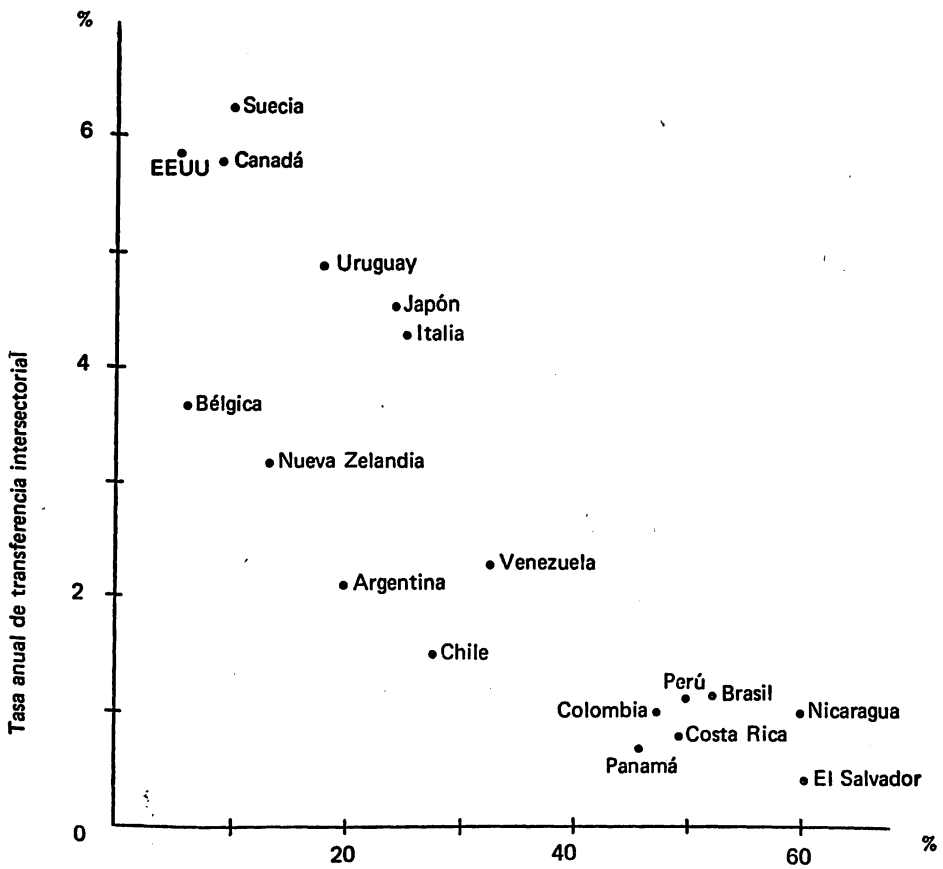
VARIACIONES DE LA POBLACIÓN Y DE LA MANO DE OBRA AGROPECUARIA

País	Periodo	Tasas de cambio anual (%)			Porcentaje población activa agropecuaria del total
		Fuerza de trabajo total (a)	Fuerza de trabajo del sector agropecuario (b)	Exodo o transferencia neta (c)=(a)-(b)	
Argentina	1947-1960	1.3	-0.8	2.1	19
Brasil	1950-1960	2.8	1.7	1.1	52
Colombia	1951-1964	2.4	1.4	1.0	47
Costa Rica	1950-1953	2.9	2.1	0.8	49
Chile	1952-1960	1.8	0.3	1.5	28
El Salvador	1950-1961	1.9	1.5	0.4	60
Nicaragua	1950-1963	2.8	1.8	1.0	60
Panamá	1950-1960	2.4	1.7	0.7	46
Perú	1940-1961	2.0	0.9	1.1	50
Uruguay	1955-1963	2.2	-2.7	4.9	18
Venezuela	1950-1961	3.0	0.7	2.3	32
Canadá	1957-1966	2.5	-3.3	5.8	9
E.E.U.U.	1957-1966	1.5	-4.4	5.9	5
Japón	1957-1966	1.3	-3.3	4.6	24
Bélgica	1957-1966	0.8	-2.9	3.7	6
Italia	1957-1966	-0.5	-4.8	4.3	25
Nueva Zelandia	1957-1965	2.2	-1.0	3.2	13
Suecia	1962-1966	0.6	-5.7	6.3	10

FUENTE: A. Fardet, *La situación y las necesidades de mano de obra agraria calificada en América Latina*. Separata del Boletín CINTERFOR Nº 1, marzo 1969, Montevideo, Uruguay.

GRÁFICA Nº 1

RELACIÓN ENTRE LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LA FUERZA DE TRABAJO DEL SECTOR AGROPECUARIO Y EL RITMO DE TRANSFERENCIA DE TRABAJADORES DEL AGRO A OTROS SECTORES



Porcentaje población activa del sector agropecuario con respecto al total de activos

FUENTE: Cuadro 1.

CUADRO 2

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA EN CHILE (1965) Y PERÚ (1961)

Tamaño	Chile				Perú			
	Unidades		Superficie		Unidades		Superficie	
	Miles	%	Millones de ha.	%	Miles	%	Millones de ha.	%
Multifamiliar grande	9.7	3.8	24.1	78.7	10.5	1.2	14.0	75.2
Multifamiliar mediana	22.8	9.0	3.3	10.7	23.3	2.7	1.0	5.4
Familiar	97.3	38.4	3.0	9.9	98.4	11.6	0.9	4.7
Subfamiliar	123.7	48.8	0.2	0.7	719.1	84.4	1.1	6.1
Comunidades	—	—	—	—	0.8	—	1.6	8.6
Total	253.5	100.0	30.6	100.0	852.1	100.0	18.6	100.0

FUENTE: PREALC, *La situación del empleo y el proceso de desarrollo en Chile*, documento de trabajo, Santiago, septiembre de 1971 y *El empleo en el proceso de desarrollo del Perú*, documento de trabajo, Santiago de Chile, julio de 1971.

CUADRO 3

CHILE: EFECTO DE LA TECNOLOGÍA EN LA NECESIDAD DE TRABAJO EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 1955 - 1965

R u b r o s	Variables	Unidades	Años		Variación	
			1955=0	1965=1	Absoluta	Porcentual
A. Agricultura						
Fuerza de trabajo necesaria ^a	LC	mill. de días-hom.	85.3	71.5	-13.8	-16.2
Estructura productiva	C	miles de ha.	1 522.5	1 537.8	15.3	1.0
Nivel tecnológico	TC	días-hom./ha.	56.03	46.49	-9.54	-17.0
Origen de los cambios						
Efecto de la estructura productiva	$T_0 (C_1 - C_0)$	miles de días-hom.	—	—	857	1.0
Efecto tecnológico	$C_0 (T_1 - T_0)$	miles de días-hom.	—	—	-14.511	-17.0
Efecto superpuesto	$(C_1 - C_0) (T_1 - T_0)$	miles de días-hom.	—	—	-146	-0.2
Total	$L_1 - L_0$	miles de días-hom.	—	—	-13.800	-16.2
B. Ganadería						
Fuerza de trabajo necesaria ^a	LG	mill. de días-hom.	30.7	36.5	5.0	18.9
Estructura productiva	G	miles de cabezas	18 638.4	25 592.8	6 954.4	37.3
Nivel tecnológico	TG	días-hom./cabezas	1.65	1.43	-0.22	-13.3
Origen de los cambios						
Efecto de la estructura productiva	$T_0 (G_1 - G_0)$	miles de días-hom.	—	—	11 454	37.3
Efecto tecnológico	$G_0 (T_1 - T_0)$	miles de días-hom.	—	—	-4 100	-13.3
Efecto superpuesto	$(G_1 - G_0) (T_1 - T_0)$	miles de días-hom.	—	—	-1 530	-5.1
Total	$(L_1 - L_0)$	miles de días-hom.	—	—	5 824	18.9

FUENTE: PREALC, *La situación del empleo y el proceso de desarrollo en Chile*, documento de trabajo, Santiago de Chile, septiembre de 1971.

^a Excluyendo pastos artificiales e incluyendo un 10% de trabajo indirecto en 1955 y un 20% en 1965.

El análisis del cambio entre 1955 y 1965 (periodo 0 y 1 respectivamente), en el volumen de mano de obra requerida (L), fue realizado para cada año de acuerdo con la metodología indicada en la sección 3.1. Se separaron los requerimientos para cultivos y ganadería en función de la estructura productiva que indica la suma de unidades productivas (C: miles de hectáreas con cultivos y G: miles de cabezas de ganado y aves), y se estimó el nivel tecnológico (T), para cada categoría, a través del promedio ponderado de las necesidades de trabajo por unidad productiva (días-hombre por hectárea o por cabeza).

Los cambios en los requerimientos de fuerza de trabajo atribuibles al efecto tecnológico y a la diferente estructura productiva de los cultivos serían iguales a:

$L_1 - L_0 = C_0 (T_1 - T_0) + T_0 (1 - C_0) + (T_1 - T_0) (C_1 - C_0)$ en donde en el lado derecho el primer término mide el efecto tecnológico, conservando la estructura productiva del año inicial C_0 el segundo término mide el efecto del cambio de la estructura productiva si se mantiene la tecnología inicial T_0 y el último término, mide el efecto combinado o superpuesto del cambio tecnológico y de la estructura productiva.

CUADRO 4
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ANUAL POR ACTIVO

Categoría	(dólares) Chile (1965) ^a	Perú (1960-64) ^b	
		Costa	Sierra
Productor y familiar activo en unidades:			
Subfamiliar	170	350	180
Familiar	330	580	490
Mediano	1 340	1 810	2 560
Grande	4 400	22 570	11 390
Obrero permanente	230	220	120
Inquilino o feudatorio	320	—	80
Producto bruto medio por activo al año	560		326

FUENTE: PREALC, op. cit.

^a En el caso de Chile corresponde sólo al ingreso neto (deducida la amortización del capital) del sector agropecuario. Incluye, deducido o agregado según el caso, el valor de los salarios, de las regalías y de las prestaciones sociales obtenidas dentro del sector.

^b En el caso de Perú el ingreso también corresponde sólo a ingreso neto del sector agropecuario para el productor y familiar activo de las unidades de explotación medianas y grandes. Para el resto incluye además el ingreso de otras fuentes obtenido por el productor y su familia.

CUADRO 5

DISTRIBUCIÓN DE LAS FAMILIAS Y DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
DE LOS SECTORES AGROPECUARIOS DE CHILE Y PERÚ, SEGÚN
CONDICIONES DEL NIVEL DE INGRESOS

(en miles y porcentajes)

Condiciones del nivel de ingresos	Chile (1965) ^a				Perú (1970) ^b			
	Hipótesis				Hipótesis			
	Alta	%	Baja	%	Alta	%	Baja	%
<i>Relativamente satisfactorias</i>								
Nº de familias	150	—	150	—	170	—	510	—
Nº de activos	300	37.7	300	43.8	250	13.2	760	40.0
<i>Relativamente insatisfactorias</i>								
Nº de familias	248	—	193	—	1 100	—	760	—
Nº de activos	459	62.3	385	56.2	1 650	86.5	1 140	60.0
<i>Total</i>								
Nº de familias	398	—	343	—	1 270	—	1 270	—
Nº de activos	795	100.0	685	100.0	1 900	100.0	1 900	100.0

FUENTE: PREALC, op. cit.

^a Chile: Con condiciones satisfactorias se incluyen los productores y sus familiares de las unidades de explotación familiar y multifamiliar. El resto: productores y familiares de las unidades subfamiliares, inquilinos, medieros y obreros, se incluye bajo condiciones insatisfactorias.

^b Perú: Con condiciones insatisfactorias se consideran en la hipótesis alta todas las explotaciones subfamiliares, los feudatarios y los trabajadores sin tierra. En la hipótesis baja se eliminó de la categoría insatisfactorias a los asalariados y explotaciones subfamiliares de la Costa, así como a las explotaciones subfamiliares de la Selva.

CUADRO 6

CHILE: POSIBLES EFECTOS DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA Y DE DESARROLLO AGROPECUARIO SOBRE EL EMPLEO, 1965 - 1980

	1965	1980	
		Hipótesis A	Hipótesis B
A. Reforma agraria y subempleo			
1. Población activa agropecuaria (miles)	795.0	844.3	923.0
2. Empleos productivos (miles)	300.0		
3. Aumento empleos productivos (miles)		240.0	240.0
4. Total empleos productivos (miles)	300.0	540.0	540.0
5. Nivel de subempleo (%)	62.3	36.3	41.5
B. Desarrollo agropecuario y desempleo equivalente			
6. Disponibilidad de fuerza de trabajo (millones de días-hombres)	202.7	215.3	235.3
7. Necesidad de fuerza de trabajo (millones de días-hombres)	127.8	179.1	179.1
8. Desempleo equivalente (%)	37.0	16.8	23.9

FUENTE: PREALC, Estimaciones. (Véase notas al cuadro 6.)

A. Reforma agraria y subempleo

1. Población activa agropecuaria

— Para el año 1965, se adoptó la cifra dada por el Censo Agropecuario del mismo año, la cual implica considerar que los trabajadores temporales y estacionales constituyen una población activa en condición y con deseos de trabajar de manera permanente en el sector.

Para el año 1980 se proyectó en base a dos tasas distintas de crecimiento de la población económicamente activa del sector agropecuario. La hipótesis A considera una tasa anual acumulativa de crecimiento de 0.4%, similar al observado en el sector durante el periodo 1960-1970. En la hipótesis B, se adoptó una tasa anual acumulativa de crecimiento de 1%, que podría, eventualmente, ser el objeto de una política que tiende a retener más gente en el campo.

2. Empleos productivos

Activos con niveles de ingresos relativamente satisfactorios (basados en los cuadros 4 y 5).

3. Aumento empleos productivos

Empleos cuyo ingreso mejoraría con la reforma agraria.

4. Total empleos productivos

Empleos productivos en 1965 (2) más aumento empleos productivos entre 1965 y 1980 (3).

5. Nivel de subempleo

Población activa agropecuaria — total empleos productivos.

Población activa agropecuaria

× 100

El nivel de subempleo agropecuario está en el cuadro 6, sobre estimado, ya que los niveles de ingresos que permiten determinar el número de empleos productivos, no incluyen las remuneraciones de origen no agropecuario.

B. Desarrollo agropecuario y desempleo equivalente

6. Disponibilidad de fuerza de trabajo

Se consideró una disponibilidad anual por cada activo del sector, de 255 días.

7. Necesidad de fuerza de trabajo

Para el año 1980 se consideraron los efectos esperados de la aplicación del Plan de Desarrollo Agropecuario más las fuentes de trabajo que proporcionaría una política de reforestación (4.5 millones de jornales anuales). No se tomaron en consideración los resultados de la reforma agraria (creación de 240 mil empleos productivos, o sea desaparición del subempleo para 240 mil activos), a manera de evitar duplicaciones eventuales ya que si bien es cierto que el Plan de Desarrollo Agropecuario y Programa de Reforestación abarcan todo el sector agropecuario, gran parte de las acciones deberían llevarse a cabo en el subsector reformado.

8. Desempleo equivalente

Disponibilidad de fuerza de trabajo — necesidad de fuerza de trabajo.

× 100

Disponibilidad de fuerza de trabajo

Como el subempleo, el desempleo equivalente para el año 1965, está sobre estimado, ya que la hipótesis adaptada para el año base no discrimina entre trabajadores permanentes, temporales y ocasionales y no considera las eventuales duplicaciones que pueden existir entre la primera y las dos últimas categorías, ni tampoco el hecho que una cierta proporción de los trabajadores temporales y ocasionales se dedican a actividades no agropecuarias durante el resto del año.

Cuadro 7

PERÚ: POSIBLES EFECTOS DE PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA Y DE DESARROLLO
AGROPECUARIO SOBRE EL EMPLEO (1970-1980)

	1970		1980	
	Hipótesis A	Hipótesis B	Hipótesis A	Hipótesis B
A. Reforma agraria y subempleo				
1. Población activa agropecuaria (miles)	1 900	1 900	2 300.0	2 300.0
2. Empleos productivos (miles)	748.3	748.3		
3. Aumento empleos productivos (miles)			810.0	810.0
4. Total empleos productivos (miles)	748.3	748.3	1 558.3	1 558.3
5. Nivel de subempleo (%)	60.6	60.6	32.3	32.3
B. Desarrollo agropecuario y desempleo equivalente				
6. Disponibilidad de fuerza de trabajo (millones de días-hombres)	475.0	513.0	575.0	621.0
7. Necesidad de fuerza de trabajo (millones de días-hombres)	318.2	318.2	435.3	444.7
8. Desempleo equivalente (%)	33.0	38.7	24.3	28.4

FUENTE: PREALC, Estimaciones. (Véase notas al cuadro 7.)

Nota al cuadro 7

A. Reforma agraria y subempleo

1. Población activa agropecuaria

La proyección al año 1980 se hizo conservando la tasa anual acumulativa de crecimiento observada durante la década del 60 (1.9 por ciento).

2. Empleos productivos

Empleos que proporcionaban en 1970 ingresos superiores a 200 dólares por activo.

3. Aumento empleos productivos

Empleos cuyo ingreso mejoraría con la reforma agraria.

4. Total empleos productivos

Empleos productivos en 1970 más aumento de empleos productivos entre 1970 y 1980.

5. Nivel de subempleo

$$\frac{\text{Población activa agropecuaria - total empleos productivos}}{\text{Población activa agropecuaria}} \times 100$$

B. Desarrollo agropecuario y desempleo equivalente

6. Disponibilidad de fuerza de trabajo (dos hipótesis)

Hipótesis A, considerando una disponibilidad anual de 250 días por cada activo del sector.

Hipótesis B, considerando una disponibilidad anual de 270 días por cada activo del sector.

7. Necesidades de fuerza de trabajo

Para el año 1980, el aumento esperado en la necesidad de fuerza de trabajo del sector es la suma de los resultados de la realización de los proyectos de riego, proyectos forestales y de reforma agraria. En este último caso, se consideró que la reforma agraria haría desaparecer el subempleo en los 810 mil empleos productivos que debe permitir crear, el cual reducido en desempleo equivalente, se estimó igual a la tasa promedio del país (33 o 38.7 por ciento, según la hipótesis).

8. Desempleo equivalente

$$\frac{\text{Disponibilidad de fuerza de trabajo - necesidad de fuerza de trabajo}}{\text{Disponibilidad de fuerza de trabajo}} \times 100$$

Referencias bibliográficas

- CELADE, Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago, Serie A, N° 15.
- CIDA, Chile, tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Washington D.C., 1966.
- CIDA, Perú, tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Washington D.C., 1966.
- CORA, Cuatro años de Reforma Agraria, Santiago, Chile, 1968.
- Dirección Nacional de Estadística y Censos, Encuesta de Inmigración de Lima Metropolitana, Lima, 1966.
- Echeñique, Jorge, Política de expropiaciones, ICIRA, Santiago, Chile, 1970.
- FAO, Comité Especial de Reforma Agraria, La reforma agraria en América Latina, Santiago, Chile, noviembre 1970.
- Fardet, André, La situación y las necesidades de mano de obra calificada en América Latina, Boletín CINTERFOR N° 1, marzo de 1969, Montevideo, Uruguay.
- ICIRA, Reforma agraria chilena: seis ensayos de interpretación, Santiago, Chile, 1970.
- ODEPA, El plan de desarrollo agropecuario, 1965-1980, Santiago de Chile, 1970.
- OEA, Departamento de Asuntos Sociales, Datos básicos de población en América Latina, 1970, Washington D.C.
- PREALC, El empleo en el proceso de desarrollo del Perú, documento de trabajo, Santiago de Chile, julio de 1971.
- PREALC, La situación del empleo y el proceso de desarrollo en Chile, documento de trabajo, Santiago de Chile, septiembre de 1971.
- Van de Wetering, La reforma agraria: un enfoque dirigido a medir su impacto en la economía provincial, misión de las universidades de Iowa, Lima, Perú, mayo 1970.

LA COLONIZACIÓN EN BOLIVIA

Información proporcionada
por la Delegación de Bolivia

INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LA DELEGACIÓN DE BOLIVIA

LA COLONIZACIÓN EN BOLIVIA

I. ANTECEDENTES

1.1 *Históricos y económicos*

Hasta la caída del Imperio Incaico, la economía de las poblaciones de la parte que hoy constituye Bolivia era esencialmente agrícola. El conquistador en su afán de buscar riquezas gradualmente distorsiona la economía tradicional y presta atención preferente a la explotación minera que poco a poco se hace más y más importante.

Ya durante la colonia la explotación de la plata y otros metales nobles dominó la economía y advenida la república, ésta llegó a depender mayormente de la explotación minera dando como resultado la monoproducción que prácticamente estancó casi un siglo al país.

La explotación minera dio como resultado la planificación y construcción de obras de infraestructura mayormente para servir sus intereses y provocó un desarrollo relativo aunque inarmónico de la Zona Occidental del país en perjuicio de grandes sectores potencialmente ricos en recursos agropecuarios que recién al presente están siendo utilizados.

El abandono del sector agrícola trajo como secuela al subdesarrollo del sector rural y la agudización de ciertos factores negativos de orden económico, social y cultural. El alto índice de analfabetismo de las zonas rurales conspira también sobre la tecnificación del campesino y actúa negativamente sobre la eficiencia de la producción y por ende sobre el nivel de alimentación, la precaria salud de la población representan en el bajo rendimiento de la familia rural que en último término son el obstáculo a su desarrollo social en lo que se refiere a salud, vivienda, alimentación, educación, etcétera.

La expansión de la actividad minera da también como resultado una desigual distribución de la población; es justamente en los valles y principalmente el altiplano donde fisiológicamente la vida es difícil y los recursos escasos don-

de vive más del 80 por ciento de su población luchando con el clima y el medio hostil para sacarle magras cosechas a la tierra. En cambio, por la falta de vinculación, carretera, grandes extensiones de tierras de la llanura sub-tropical baja, pese a contar con recursos naturales de magnitud considerable permanecen prácticamente vírgenes y con una población muy reducida.

1.2 Medidas políticas que abrieron el proceso

Como resultado de la revolución del 9 de abril de 1952, se dictan medidas fundamentales que constituyen la base para buscar el mejoramiento económico y social de toda la Nación. Se decretan la nacionalización de las minas para que sus riquezas beneficien al país; la reforma agraria para hacer una justa y equitativa distribución de las tierras y anular el trabajo gratuito del pongueaje; el Voto Universal para que todos los bolivianos sin distinción de clases sociales, razas, ni grado de instrucción intervengan en la formación de los poderes públicos; la reforma educacional para combatir el analfabetismo y la ignorancia y hacer de cada ciudadano un hombre útil en favor del país.

Bolivia fue uno de los primeros países de América Latina donde se tomaron medidas efectivas de reforma agraria para distribuir las tierras, mejorar el sistema de tenencia y colonizar nuevas regiones.

La revolución de 1952 quiso poner fin a los viejos sistemas de propiedad caracterizados por la subsistencia de formas verdaderamente feudales que dificultaban el desarrollo de la producción agrícola. La reforma agraria limitó el tamaño de la propiedad y, a tal fin, estableció seis categorías de propiedad: la casa y su terreno, la pequeña explotación de cultivo familiar, la mediana propiedad que requiere la contratación de mano de obra y la utilización de maquinaria agrícola, las tierras colectivas o cooperativas, la propiedad indígena comunal, y la gran propiedad para cuya explotación es necesario el concurso de gran número de trabajadores y el empleo de técnicas evolucionadas.

Es indudable que esta forma tuvo extraordinaria incidencia en la estructura socioeconómica del país, muy especialmente en el altiplano. A partir de 1952, se expidieron más de 519 527 títulos de propiedad y se distribuyeron

14 971 mil hectáreas de tierras correspondientes, en su mayoría, a los Departamentos de Cochabamba, La Paz, Oruro, Chuquisaca y Potosí. Las propiedades afectadas suman 14 417.

Las medidas adoptadas, que materializaron el objetivo central de la revolución, no contaron sin embargo con una programación adecuada a los medios disponibles y menos a experiencias recientes. Además, la implantación de las mismas simultáneamente en casi todo el territorio prácticamente sin contar con las estructuras operativas requeridas para su rápida instrumentación acarrió no sólo inconvenientes y dilaciones, sino que también generó un acentuado clima de inseguridad. La consecuencia inmediata fue la reducción temporal de los índices de producción, ya que se afectó considerablemente la estructura de la empresa privada agropecuaria pues, aunque la Ley de Reforma Agraria establecía una excepción para los establecimientos ganaderos y los que operaban en condiciones razonables de mecanización, la impaciencia hizo que ésta no siempre fuera observada en la práctica. Además, la complejidad jurídica de los textos legales y de sus reglamentos obstaculizó la adjudicación de los predios agrícolas introduciendo procedimientos lentos y engorrosos. Con el correr del tiempo a pesar de la persistencia de algunas de las trabas señaladas, la situación se fue encauzando y, en los últimos años, se ha registrado un sensible aumento de la producción agropecuaria que sobrepasa muy ampliamente los niveles correspondientes al periodo inmediatamente anterior a la Reforma Agraria.

El fraccionamiento de las unidades agrícolas, ha determinado cambios muy profundos en las modalidades de empleo del trabajador agrario.

Se ha desarrollado un importante movimiento sindical rural y se aprecian buenos progresos en los niveles de instrucción y de sanidad. Sin embargo, la subdivisión ha incrementado el minifundio en una vasta región semi-árida, situación claramente definida en las zonas de mayor concentración demográfica como el valle de Cochabamba y las orillas del Lago Titicaca, pero a la vez ha estimulado la migración a las zonas de colonización que se han abierto con la construcción de nuevas carreteras.

La realidad bosquejada constituye el elemento determinante de la orientación de las nuevas políticas de coloni-

zación que tienden a estimular las migraciones internas desde las zonas más densamente pobladas del altiplano a los valles medios y a las tierras bajas de Oriente.

II. IMPORTANCIA DE LA COLONIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE BOLIVIA

Para el caso de Bolivia, si se quiere lograr en un plazo racional un desarrollo económico, armónico y bien cimentado, es de absoluta necesidad buscar la participación plena del sector agropecuario en la economía. Desgraciadamente hasta el presente, este sector ha sido sistemáticamente postergado porque tanto políticos como economistas se han paralogizado con aquello de que la industrialización a toda costa es el mejor camino del desarrollo.

Esta posición se fundamenta no sólo en el hecho de por sí ya significativo de que en Bolivia el mayor segmento de su población vive en el campo o está directamente vinculado, sino en otro hecho que tampoco podemos ignorar ya que es precisamente del medio rural de donde salen a las ciudades los mayores contingentes de ciudadanos en busca de ocupación y que la agricultura distribuye más equitativamente la riqueza a un mayor número de personas.

Últimamente, la posición del sector agropecuario como consecuencia del crecimiento de la industria azucarera y sobre todo la inusitada expansión del cultivo del algodón en su mayor parte para la exportación, ha mejorado y está mereciendo una mayor consideración. Al fin se está comprendiendo que la debilidad del sector industrial en Bolivia es resultado de la estrechez y limitación del mercado interno derivada no sólo de la escasa población, sino más bien de la baja capacidad de compra de sus gentes, principalmente en el sector rural.

Una mejor capacitación del campesino destinada a lograr el cambio de sus sistemas tradicionales de trabajo, dará por resultado el mejoramiento de su nivel de ingresos y consecuentemente el incremento de su capacidad de compra, factor este último que influirá en gran medida sobre la expansión del sector industrial y el de servicios que así podrán crear nuevas oportunidades de trabajo.

Mientras se pueda vencer el círculo vicioso de la falta de interés en la inversión industrial debido a la estrechez y poca capacidad de compra del mercado local, no cabe otro camino

mientras se presentan condiciones más favorables, que estimular todo cuanto sea posible la expansión agropecuaria.

Como la alternativa de la creación de una industria de significación es a largo plazo, la automatización es cada día mayor y la necesidad de crear nuevos empleos es perentoria, la única actividad que está en condiciones de ofrecer una apreciable cantidad de oportunidades de trabajo es la colonización y no solamente a la masa rural, sino también a grandes sectores de la población urbana que por su mayor cultura podrían asimilar con ventaja las nuevas técnicas agrícolas, precisamente por no estar atadas a prácticas ancestrales como es el caso del campesino.

La justificación está en que Bolivia, no obstante su elevado porcentaje de población rural, confronta actualmente la necesidad de importar y posiblemente lo hará por varios años más, alimentos y materias primas de origen agropecuario por más de 30 millones de dólares anuales. Ante tal situación, es obvio que la actividad agrícola ofrece muchas oportunidades de empleo para producir primero para la sustitución de importaciones y luego para la exportación, por lo menos de algunos capítulos. Estamos seguros que en este empeño la colonización jugará un importante rol, siempre y cuando su acción sea correctamente planificada haciendo uso de toda la experiencia disponible y enmendando errores cometidos.

Hablando siempre de nuevas oportunidades de ocupación, se podría afirmar que la disminución de la empresa agrícola y la proliferación del minifundio, por lo menos en el área tradicional, ha generado desempleo y subocupación. Como el minifundista trabaja generalmente en forma individual y sólo con la ayuda de la mujer e hijos que están en edad para desempeñarse y produce lo necesario para la familia y comercia sólo pequeños excedentes, raramente da empleo a terceros. Resultado de esta situación es el hecho que 30 mil o más jóvenes campesinos que deben incorporarse anualmente a la producción no tienen tierras ni tampoco donde ocuparse porque la explotación minera que confronta precios siempre en deterioro no admite más gente y la capacidad de empleo de la industria actual es muy limitada. Como resultado gran parte de estos campesinos deambulan de ciudad en ciudad buscando trabajo o se trasladan al exterior, por lo general a la República Argentina, en periódicas migraciones a la zafra de la caña, del tabaco o la cosecha de fruta. La parte de estos elementos que por diversas razones no abandona el campo, a fin de subsistir, se convierten en

dependientes o allegados, prácticamente en calidad de criados de otros campesinos con tierras, para quienes trabajan por un salario muy bajo y en condiciones deprimentes.

La verdad es que el régimen de minifundio que prevalece en las áreas de agricultura tradicional o sea del altiplano y los valles interandinos, donde habita la mayor parte de la población rural, no ayudan de manera significativa a solucionar siquiera en parte el problema de la necesidad de dar anualmente ocupación a nuevos contingentes que pugnan por incorporarse a la producción.

Ésta es otra de las razones que justifican los trabajos de colonización emprendidos en Bolivia que, no obstante los errores cometidos, ha hecho una profunda y radical redistribución de la tierra. Por tanto el Instituto Nacional de Colonización debe ser considerado simplísticamente como un instrumento o como el complemento de la reforma agraria, que ha jugado su papel por separado. La colonización es un proceso independiente y dinámico que crece a medida que el país expande su infraestructura vial. El ansia por tierras entre el campesinado es tal, que en muchos casos a medida que se van abriendo brechas y sendas de estudio para nuevos caminos, el campesino las aprovecha para asentarse en lo que mejor encuentra con el fin de alegar prioridad de ocupación, creando así serios problemas de conservación de suelos, protección de cuencas y caminos y lo que es más, destrucción de inmensa riqueza forestal.

III. POLÍTICA DE COLONIZACIÓN

3.1 *Ejecución de una amplia política*

Ya hemos dicho que Bolivia ofrece una distribución demográfica muy especial. En las zonas del altiplano y valles está concentrada la mayor parte de la población del país 83 por ciento, en tanto que en las llanuras orientales, de clima tropical, la densidad demográfica es muy baja 17 por ciento. Como consecuencia de esta desigual distribución, las zonas superpobladas del altiplano y especialmente de los valles, muestran los efectos de la presión ejercida sobre los recursos naturales, palpable por el fraccionamiento excesivo de la tierra; el empobrecimiento de los suelos; la erosión, la destrucción de la cubierta forestal nativa, la destrucción por sobrepastoreo de las praderas naturales, etcétera, todo

lo cual se refleja en los bajísimos niveles de producción de la tierra, la inseguridad de las cosechas.

Las extensas regiones orientales, inexploradas en su mayor proporción ofrecen por el contrario, amplias perspectivas para la agricultura y para el posible asentamiento futuro de una población superior a la que actualmente tiene Bolivia.

Los primeros proyectos de colonización emprendidos en esta zona han demostrado, sin lugar a duda, la gran riqueza potencial que encierran estas llanuras. En los últimos años se ha desarrollado allí una extraordinaria expansión agropecuaria, cuyos índices pueden apreciarse a través del notable incremento de la producción de azúcar, arroz, algodón, ganadería, explotación maderera, etcétera.

Las producciones azucareras y de arroz en esta zona, por ejemplo, no sólo cubren actualmente las necesidades domésticas del país, sino que dan ya un margen de excedentes para la exportación. Caso notable es la expansión del cultivo del algodón que de 8 mil hectáreas sembradas en 1970 se ha incrementado hasta 45 mil para la siembra en 1971. Otra muestra del crecimiento económico es que la ciudad de Santa Cruz en el espacio de quince años ha triplicado en población, siendo su área rural la primera que cuenta con carreteras asfaltadas, electrificación rural, comunicación telefónica y transporte moderno. Existen, además perspectivas muy halagadoras para establecer otros cultivos tropicales como ser de diversas fibras textiles, cacao, trigo y muy especialmente oleaginosas, cuya producción ha de destinarse primordialmente para cubrir las necesidades internas, y luego para la exportación. La riqueza forestal de los llanos está casi inexplorada y de hecho, ya constituye otra fuente importante de divisas que fortalece la economía del país.

En base a estas consideraciones, la colonización de estas vastas regiones, está contribuyendo simultáneamente, a mitigar el problema de superpoblación del altiplano y los valles y paralelamente a fortalecer la economía del país.

El Plan de Desarrollo Económico y Social (1961-1970) ha establecido, como meta el trasplante de 100 mil familias a las zonas de colonización del trópico y la ampliación del área de cultivo en 272 mil hectáreas.

Para cubrir este ambicioso plan se requería de importantes aportes financieros extranjeros, y careciendo entonces Bolivia como en la actualidad de recursos económicos de

magnitud recurrió al crédito exterior. Como resultado, los proyectos de colonización, de cuyo financiamiento aceptó hacerse cargo el Banco Interamericano de Desarrollo, han contribuido en buena parte, al logro de las metas señaladas no sólo promoviendo la colonización dirigida, sino también estimulando las corrientes de colonización espontánea.

3.2 Préstamo No. 51-TF del BID

A petición del Gobierno Boliviano el año 1962 llegó al país un grupo de expertos en desarrollo rural organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo para colaborar en la preparación de proyectos específicos que por su naturaleza puedan ser financiados con recursos del Fondo Fiduciario de Progreso Social.

El grupo estuvo compuesto por seis técnicos, lo presidió el economista agrícola y experto en Reforma Agraria, ingeniero Casto Ferragut e integrado por los siguientes miembros:

Ingeniero Alberto Zumaeta, experto en crédito agrícola y colonización tropical.

Ingeniero Jorge Bolton, experto en extensión agrícola y organización de cooperativas agrícolas.

Señor Louis Heaton, economista en producción agrícola.

Señor Richard Patch, experto en antropología social.

Padre Roger Vekemans, experto en sociología.

El grupo realizó recorridos por distintas zonas del interior de la República, tales como la región del Lago Titicaca, las Bases de Acción Andina de NNUU en Pillapi y Playa Verde, en los departamentos de La Paz y Oruro, respectivamente, las Estaciones Experimentales de Belén y Patacamaya, en el altiplano; el valle de Cochabamba y las zonas de colonización espontánea del Norte del departamento de Santa Cruz y Alto Beni en el departamento de La Paz. En todos estos recorridos fueron acompañados por técnicos nacionales, aunque es bueno aclarar que no participaron en la formulación del proyecto.

Luego de estos recorridos, el grupo tuvo reuniones con los ministros de Economía y de Asuntos Campesinos, así como con ejecutivos y funcionarios de la Corporación Boliviana de Fomento y de la Junta de Planeamiento, para

sentar las bases de los proyectos de colonización y desarrollo rural.

Pasados cinco meses de trabajo, el grupo presentó los dos proyectos, llamando al de colonización como de "Reasentamiento de Campesinos" para regiones tropicales y subtropicales, que comprendía las zonas de Alto Beni, en el departamento de La Paz, Yapacaní-Puerto Grether en el departamento de Santa Cruz y Chimoré en el departamento de Cochabamba.

En base a estos proyectos se presentaron las solicitudes de crédito al BID, las mismas que, después de estudiadas y analizadas por sus organismos competentes fueron aprobadas a fines del segundo semestre de 1962.

El respectivo contrato de préstamo, llamado Préstamo 51/TF fue suscrito el 24 de enero de 1963 entre el Banco Interamericano de Desarrollo actuando en calidad de Administrador del Fondo Fiduciario de Progreso Social y la Corporación Boliviana de Fomento, por la suma de seis millones quinientos mil dólares americanos, con destino al financiamiento de un proyecto para el asentamiento de poco más de cinco mil familias campesinas en las zonas de Alto Beni, Chimoré y Yapacaní.

La amortización de este préstamo se la hará en 49 cuotas semestrales consecutivas, pagaderas en moneda legal de Bolivia, o en dólares, a elección del deudor. La primera de estas cuotas se comenzó a pagar el 15 de enero de 1964, la segunda el 15 de julio del mismo año y las restantes se vienen pagando el 15 de enero y julio de cada año. Las 5 primeras cuotas serán por el equivalente de \$us. 10 mil cada una, y las 44 restantes, por el saldo de la deuda. El deudor debe pagar semestralmente sobre los saldos deudores un interés del 1.1/4 por ciento por año, en moneda legal de Bolivia, o en dólares a elección del deudor, que se devengará a partir de los respectivos desembolsos.

El deudor deberá además pagar por sobre los saldos deudores una comisión de servicio del 3/4 por ciento por año en dólares, la que se devengará asimismo a partir de los respectivos desembolsos.

Posteriormente este contrato de préstamo ha sido subrogado de CBF al Instituto Nacional de Colonización, que ha tomado bajo su responsabilidad la ejecución del Programa de Colonización CBF-BID, llamado hoy Programa INC-BID.

3.3 Ayuda del Programa Mundial de Alimentos

Como complemento al anterior proyecto, el Gobierno de Bolivia firmó un acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) de FAO, en fecha 30 de julio de 1963, que permitía ayudar con raciones diarias de harina, aceite, pescado, leche y frijoles a los colonos que se asentaran dentro de los límites geográficos establecidos para las 3 zonas de colonización.

Así se originó el convenio que se lo denominó "Proyecto Bolivia 028", cuya ejecución, inicialmente, estuvo a cargo de la Corporación Boliviana de Fomento.

Para este fin y otros conexos, en fecha 28 de junio de 1965, mediante Decreto Supremo N° 07226, se reorganizaba el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Colonización bajo la denominación de "Ministerio de Agricultura". Mediante esta misma disposición gubernamental, se crea el Instituto Nacional de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales, incorporando a este nuevo organismo, todos los programas aislados de colonización y desarrollo que ejecutaban hasta entonces en el país diferentes instituciones del Estado.

En fecha 2 de julio de 1967; mediante Decreto Supremo N° 08047, se separa la División de Desarrollo de Comunidades Rurales, quedando sólo el Instituto Nacional de Colonización como organismo rector de la política de colonización en el país. El Proyecto Piloto de "Reasentamiento de Campesinos" consiste en trasladar campesinos del altiplano y valles, situados entre 2 800 a 4 mil metros de altitud, hacia regiones subtropicales y tropicales del país, con altitudes menores a 600 metros.

En la adaptación de los campesinos a las nuevas condiciones de vida creadas en zonas de bajas y cálidas, se tuvo que vencer una serie de dificultades. El PMA con el suministro de alimentos contribuyó a salvarlas y jugó un papel importante en el asentamiento mismo y en la etapa posterior de producción agrícola.

Los productos proporcionados por el PMA sirvieron para balancear la deficiente dieta mayormente farinácea de los colonos, y además permitió que éstos, al estar mejor alimentados, ejecuten más fácilmente los diversos trabajos necesarios para el desbroce de sus parcelas.

3.4 Misiones especiales del PMA

Durante el periodo de ejecución del proyecto "Bolivia 028", llegaron al país varias comisiones de técnicos del PMA, que además de absolver las consultas específicas que necesitaba hacer el Instituto para el mejor desarrollo del programa, lo evaluarón y ayudaron con sus consejos a la mejor marcha del mismo. El Gobierno de Bolivia, a su vez, por intermedio de un Departamento del INC, se encarga de distribuir los alimentos y envía al PMA cada tres meses, informes detallados sobre su utilización.

Actualmente está en vías de aprobación una nueva solicitud de asistencia para cinco años por un monto de \$us. 5 441 352, destinados al desarrollo y progreso de las zonas de colonización.

3.5 Cooperación de los Estados Unidos

Por su parte el Gobierno de los Estados Unidos a través de Alianza para el Progreso aportó con la suma de \$us. 300 mil para gastos de operación en los Centros Comunales de las tres zonas de colonización.

IV. CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZACIÓN

4.1 Antecedentes de su creación, su estructura funcional

Hasta el año 1962, la colonización en Bolivia no estaba debidamente orientada y a veces ni siquiera inspirada en los altos intereses del país, tampoco obedecía a un Plan Integral debidamente estudiado y aprobado por el Supremo Gobierno de la Nación.

Los diferentes proyectos fueron ejecutados por iniciativa de diferentes Instituciones del Estado. Organismos de Asistencia extranjera y particulares, sin seguir una planificación de conjunto ni una legislación adecuada. Así, aparte del Ministerio de Agricultura realizaban trabajos de colonización el Ministerio de Defensa Nacional, la Corporación Boliviana de Fomento, la Misión Andina de Naciones Unidas, la Corporación Minera de Bolivia, Misiones Religiosas y otros.

Al estudiarse el proyecto de colonización CBF-BID (hoy INC-BID) con el préstamo 51/TF del BID, surgió la necesidad de crear una institución especializada de colonización, a fin de centralizar la acción gubernamental y sentar las bases de una política y eliminar la multiplicidad de organismos de colonización.

Aquellas recomendaciones fueron aplicadas en el Decreto Supremo N° 7206 de 8 de junio de 1965, mediante el cual se reorganiza el Ministerio de Agricultura y se crea el Instituto Nacional de Colonización y Desarrollo de Comunidades Rurales, actualmente denominado: Instituto Nacional de Colonización (INC), porque Desarrollo de Comunidades Rurales pasó a depender directamente del Ministerio de Agricultura.

Posteriormente, una vez creada la Institución y designadas sus autoridades por Decreto Supremo N° 7242 de 22 de diciembre de 1965, se encomienda al INC redactar el proyecto de la Ley de Colonización y su Decreto reglamentario. Seis meses después pone en vigencia estas disposiciones que Constituyen el mecanismo legal de la colonización.

4.2 Nuevos objetivos de la colonización

En el citado Decreto, cuya síntesis se ofrece, se fijan claramente el concepto y objetivos de la colonización.

Artículo 1º La Colonización es el proceso de ocupación de regiones baldías o insuficientemente aprovechadas, mediante el desplazamiento de la población nacional o extranjera, para la explotación racional y el desarrollo de esas regiones.

Artículo 2º Son objetivos de la colonización:

- a) Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente del territorio boliviano.
- b) Incorporar a la actividad agrícola a los cesantes y subempleados mejorando sus condiciones de vida.
- c) Incorporar nuevas áreas de producción agrícola a la economía del país.

- d) Ampliar y diversificar la economía nacional estimulando el surgimiento de industrias derivadas de las actividades agropecuarias y forestales.
- e) Aumentar el ingreso nacional, disminuir las importaciones y diversificar las exportaciones.
- f) Estimular y promover corrientes inmigratorias, especialmente aquellas que sean capaces de establecer industrias en regiones donde hacen falta actividades de tipo empresarial y la formación de mano de obra calificada.
- g) Poblar zonas fronterizas hoy abandonadas o deficientemente aprovechadas a fin de promover su desarrollo económico, social y afirmar la soberanía nacional.
- h) Proteger a los grupos técnicos marginales existentes en zonas de colonización, respetando sus tradicionales áreas de dispersión
- i) Adoptar medidas para la conservación y buen uso de los recursos naturales.

4.3 Sistemas de colonización

Se reconocen fundamentalmente dos sistemas de colonización: Orientada y Espontánea.

La Colonización Orientada, contempla el asentamiento planificado de colonos en áreas donde se han ejecutado obras de infraestructura y establecido servicios asistenciales básicos, es decir de grupos de agricultores que para trasladarse a las zonas de su predilección tuvieron que recibir ayuda económica y servicios asistenciales de Agencias especializadas del Gobierno. Esta modalidad se puso en práctica a partir del año 1962, en las zonas de Alto Beni, Chimoré y Yapacani.

La Colonización Espontánea consiste en el asentamiento de colonos en áreas apropiadas para tal fin, como resultado de la voluntad, iniciativa y medios propios de los interesados. Sin embargo, esta forma de colonización es en la actualidad estrictamente controlada por el Instituto Nacional de Colonización.

En todo caso, se evita que las corrientes migratorias se dirijan a zonas que no hayan sido previamente estudiadas y elegidas como favorables para la colonización.

4.4 *La colonización de iniciativa privada*

En casos justificados podrán admitirse otras formas de colonización de iniciativa privada y estatal. La primera, es la efectuada por sociedades debidamente acreditadas ante el Instituto. Para el efecto, dichas sociedades deberán llenar los siguientes requisitos básicos:

- a) Estar legalmente constituidas mediante escrituras públicas.
- b) Suscribir contrato de colonización con el Instituto.
- c) Presentar proyectos específicos de colonización.
- d) Programar el asentamiento de un mínimo de familias fijado por el Instituto en relación con la magnitud y objetivos del proyecto.
- e) Contar con capital de operación no menor al 30 por ciento del total requerido a tiempo de formular su solicitud y otro 30 por ciento al promediar la ejecución del programa.
- f) Contar con personal técnico idóneo.
- g) No tener deudas pendientes con el Estado.
- h) Presentar al Instituto anualmente, informes circunstanciados sobre sus actividades. Asimismo, proporcionar toda información que se le solicite.

El Instituto, previo estudio de la factibilidad o conveniencia de los proyectos compulsada de la solvencia financiera e idoneidad técnica de las sociedades, autorizará y fiscalizará la ejecución de sus programas.

Son también formas de colonización de iniciativa privada, las efectuadas por organizaciones religiosas, entidades de beneficencia y de acción social.

El Instituto podrá recomendar a empresas de este tipo ante entidades crediticias nacionales o extranjeras, para la obtención de recursos adicionales que completen su capital de operación hasta un 40 por ciento del total requerido.

4.5 *Fuentes de financiamiento de la colonización*

La colonización demanda la inversión y gastos de recursos financieros destinados a garantizar los servicios del Instituto y el desarrollo de los programas.

Son tres las fuentes básicas de financiamiento de la actividad colonizadora:

- a) Recursos del Presupuesto Nacional.
- b) Financiamiento de origen interno y externo, y
- c) Recursos propios, provenientes de impuestos, venta de tierras, explotación de recursos naturales, etcétera.

El financiamiento que se obtenga a través de empréstitos, subvenciones, donaciones y otro tipo de asistencia, será preferentemente utilizado en actividades de carácter reproductivo, construcción de obras de infraestructura y compra de maquinaria y equipo.

Por otra parte, se reconocen cuatro tipos de inversiones y gastos:

- a) Inversiones y gastos destinados a la administración del Instituto;
- b) Inversiones y gastos para servicios sociales y obras de desarrollo regional.
- c) Inversiones y gastos para servicios relacionados con la producción, industrialización y comercialización, e
- d) Inversiones en la unidad económica familiar, tanto para el asentamiento del colono como para el desarrollo agrícola de aquélla.

4.6 De los colonos. "Sus derechos y obligaciones"

Se entiende por colono a la persona que se asienta definitivamente en una zona de colonización y cuyo ingreso principal proviene de la explotación racional de su unidad económica familiar.

Para ser admitido como colono se requiere:

- a) Ser preferentemente agricultor o haber tenido experiencia en agricultura.
- b) Proceder en lo posible de zona densamente poblada del altiplano y valles.
- c) Tener buena salud y ser apto para el desarrollo del programa.
- d) No tener más de 45 años de edad.
- e) Tener capacidad legal para contratar, y

- f) No poseer unidades agrícolas en otras zonas de colonización.

Los menores de edad, desde los 18 años, podrán ser colonos siempre que su padre, apoderado o cualquier entidad legalmente constituida, se responsabilice por el cumplimiento del contrato.

El Instituto tratará de constituir en lo posible, grupos homogéneos debidamente seleccionados.

Derechos del colono:

- a) Recibir y poseer efectivamente su lote.
- b) Gozar de facilidades mínimas para su asentamiento y de crédito agrícola para el desarrollo inicial de su parcela.
- c) Recibir título de propiedad en las condiciones y términos previstos por la ley de Reforma Agraria.
- d) Transmitir el derecho de propiedad de un lote por sucesión, venta, donación, etcétera.
- e) Desenvolver pacíficamente sus actividades, y
- f) Recibir asistencia escolar, sanitaria y técnica en las escuelas, establecimientos sanitarios y servicios que instale el Estado.

Obligaciones del colono:

- a) Suscribir contrato de colonización con el Instituto.
- b) Residir en el lote y trabajarlo personalmente.
- c) Construir sus viviendas.
- d) Cumplir con los compromisos contraídos con el Estado.
- e) Prestar su concurso en los trabajos de utilidad colectiva.
- f) Acatar las disposiciones relativas a planes de explotación agrícola, y
- g) Observar una conducta acorde con el desenvolvimiento pacífico de la comunidad.

En caso de incumplimiento a las obligaciones contraídas, los colonos perderán sus derechos y amortizaciones realizadas, salvo causales justificadas.

4.7 De la adjudicación de la tierra

Artículo 54º La colonización tiene como principio fundamental la creación de nuevas unidades agrícolas basadas en la posesión y explotación racional de la tierra como garantía del derecho de propiedad.

Artículo 55º La adjudicación de la unidad económica familiar seguirá el siguiente proceso:

1. La adjudicación provisional, que corresponde al periodo máximo de dos años de asentamiento, durante el cual el colono deberá cumplir con los trabajos iniciales de desarrollo y valorización de su unidad económica.
2. Cumplido el primer periodo y llenados los requisitos del contrato, el Instituto extenderá en favor del colono título definitivo de propiedad, sujeto al gravamen correspondiente por sus compromisos económicos contraídos con el Estado.

Artículo 56º Los gastos derivados de los trámites para la obtención del título provisional y definitivo, así como los de inscripción y registro de la propiedad, correrán por cuenta del interesado.

Artículo 57º En casos de colonización espontánea, se seguirá un trámite similar al indicado en los artículos 55 y 56.

Artículo 58º A partir de la fecha, no se extenderán títulos de propiedad a colonos espontáneos cuyos lotes se encuentran ubicados en áreas que los servicios del Instituto consideren inconvenientes para una explotación agrícola racional. En estos casos, los colonos serán trasladados a otras áreas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72º de este Decreto Supremo.

Artículo 59º Las tierras de colonización serán vendidas por el Instituto, quedando éste facultado para determinar su valor, teniendo en cuenta, en cada una de las áreas, el costo de la infraestructura, su ubicación respecto a las vías de comunicación y centros poblados, su capacidad productiva y los recursos naturales existentes.

El valor que se fije será siempre inferior al real, en mérito al sentido social de la colonización.

Artículo 60º El Instituto fijará, en cada caso, el valor real de la unidad económica familiar, teniendo en cuenta:

- a) El valor que contemplan las previsiones del artículo 5º de este Decreto Supremo.
- b) Las mejoras, y
- c) Las obligaciones contraídas con el Instituto o con entidades crediticias reconocidas por aquél.

Artículo 61º El Instituto concederá facilidades a los colonos y empresas de colonización para el pago del valor de la tierra.

4.8 De la transmisión del derecho de propiedad

Artículo 62º Las transmisiones del derecho de propiedad en las zonas de colonización, tendrán lugar por sucesión, donación y por efectos de obligación.

Artículo 63º En caso de fallecimiento o impedimento justificado del colono, en el periodo de asentamiento provisional, el Instituto reconocerá a los miembros de su familia la posesión de la parcela, asumiendo éstos los derechos de aquél.

Artículo 64º Al fallecimiento del colono y cuando no hayan herederos forzosos, la unidad económica familiar se revierte en favor del Estado, se exceptúa de ésta disposición a las cooperativas de colonización, en caso en el cual la unidad económica quedará en favor de la sociedad.

Artículo 65º La donación efectuada por el colono surtirá efecto previa autorización del Instituto.

Artículo 66º En el periodo de adjudicación provisional, el colono por razones justificadas, podrá transferir su unidad económica con intervención del Instituto. En tal caso, el nuevo colono celebrará contrato con éste, aceptando las obligaciones y responsabilidades del antecesor.

Artículo 67º Obtenido su título ejecutorial, el colono podrá hipotecar, transferir o vender su unidad económica familiar, con intervención del Instituto. Quedan eximidos de esta intervención los colonos que hayan satisfecho sus obligaciones con dicho organismo.

Artículo 68º Revertirá al dominio del Estado sin indemnización:

- a) Las tierras adjudicadas a personas o entidades particulares con anterioridad al presente Decreto Supremo, que no hayan cumplido con los fines que determinaron su adju-

dicación. En el caso de personas o entidades que hayan establecido, en parte, trabajos de colonización, se respetarán las áreas correspondientes.

b) Las tierras concedidas a entidades de colonización de acuerdo con el presente Decreto Supremo, en las cuales no se haya dado cumplimiento al contrato suscrito, y

c) Las tierras en poder de colonos, que no haya sido utilizadas conforme a las estipulaciones del contrato, si lo hubiere y, en su defecto conforme al Reglamento de colonización.

Artículo 69º Revertirán al dominio del Estado, con la indemnización respectiva, las tierras que, habiendo sido concedidas en favor de colonos o entidades privadas, sean necesarias para el establecimiento de escuelas, centros urbanos, viveros, granjas piloto, hospitales y otros servicios de beneficio colectivo.

4.9 De la asistencia Técnica, Económica y Social

Artículo 74º El Instituto prestará asistencia técnica, económica y social a los colonos mediante servicios propios o en cooperación con las instituciones participantes en los programas de colonización.

Artículo 75º El Instituto, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y otros organismos, proporcionará a los colonos los medios de orientación técnica indispensable a través de servicios de extensión agrícola y el establecimiento de centros de producción de plantas y animales.

Artículo 76º El Instituto, vinculará a los colonos con el Banco Agrícola de Bolivia y otras instituciones crediticias nacionales o extranjeras para sus operaciones de préstamo. A este efecto, se establece que la prenda agraria constituye garantía suficiente.

Artículo 77º Se concederán tres tipos de préstamos:

a) El préstamo de asentamiento, consistente en alimentos, herramientas y otros medios que aseguren el asentamiento del colono.

b) El préstamo de producción, destinado a proveer al colono de los elementos necesarios para que pueda establecer sus cultivos, plantaciones y explotaciones ganaderas, y

c) El préstamo industrial, motivado en la necesidad de fomentar el establecimiento de industrias regionales.

Artículo 78º Estos préstamos se otorgarán, en el primer caso, por conducto de la Administración del Instituto y, en el segundo y tercero, por intermedio de las cooperativas organizadas preferentemente.

Artículo 79º El Instituto, en coordinación con el Banco Agrícola y otras entidades crediticias, establecerá un sistema de crédito agrícola ajustado a las necesidades de cada programa.

Artículo 80º La aplicación del crédito será progresiva y se sujetará a los proyectos de aprovechamiento y desarrollo de la unidad económica familiar.

Artículo 81º Igualmente, el Instituto promoverá asistencia social mediante servicios sanitarios, de educación y mejoramiento del hogar, consistente sobre todo en:

a) La construcción de hospitales y postas sanitarias.

b) La Alfabetización y Educación, y

c) Enseñanza sobre hábitos de higiene y alimentación, empleo adecuado de los productos de la zona y aplicación de sistemas prácticos de economía familiar.

Artículo 82º El Estado concederá facilidades para la comercialización de los productos obtenidos en las zonas de colonización.

4.10 Sociedades cooperativas en zonas de colonización

Se reconoce a las sociedades cooperativas como la principal forma y medio de desarrollo de los programas de colonización.

Las sociedades cooperativas gozarán de preferencia en los contratos con el Estado para la distribución, venta y transporte de sus productos. Las cooperativas prestarán su concurso en la ejecución de los programas de colonización.

La dirección Nacional de Cooperativas, en coordinación con el Instituto, promoverá su organización y vigilará su funcionamiento.

V. RESULTADOS DE LA COLONIZACIÓN EN EL PERÍODO 1960-1971

Los resultados obtenidos por los programas de Colonización ejecutados en diversas regiones del país y dentro sus diversas modalidades en la década pasada son los siguientes:

Sistema de colonización	Número de familias asentadas	Total Ha. adjudicadas	Número unidades agrícolas	Población estimada
Espontánea	38 132	625 648	38 132	151 619
Orientada	8 466	153 375	8 466	36 442
Inmigrantes	1 062	122 361	1 062	6 370
Totales	47 660	901 384	47 660	194 431

Necesario es aclarar, sin embargo, que algunos núcleos se encuentran aún en periodo de consolidación, sea en los aspectos de asistencia, organización cooperativa y conclusión de obras de infraestructura.

Chiclayo, 3 de diciembre de 1971

LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS EN LA REFORMA AGRARIA BOLIVIANA

LUIS ANTEZANA E.

Las organizaciones campesinas que han venido denominándose “sindicatos” desde el año 1936 en que aparecieron, han jugado un papel fundamental en la realización de la reforma agraria en Bolivia. Sin embargo, esta conclusión no puede ser planteada aisladamente de sus antecedentes históricos y por ello es necesario referirme previamente a hechos importantes acontecidos desde el año que he indicado.

La historia de las organizaciones sindicales campesinas de Bolivia empieza en agosto de 1936, o sea casi un año después de que concluyó la guerra con Paraguay. Colonos indígenas, ex-combatientes de guerra, de la parte denominada “Huasacalle”, de un latifundio de cerca de 2 mil hectáreas y 600 colonos, llamado “Santa Clara”, propiedad del convento de monjas del mismo nombre, promovieron una sublevación de protesta contra los administradores de la hacienda que les habían arrebatado sus parcelas y al mismo tiempo decidieron organizarse. El objetivo principal de esta primera organización campesina era tomar por su cuenta la administración de la hacienda, en reemplazo de la administración individual. También los colonos buscaban liquidar las prestaciones personales del sistema feudal de trabajo de la tierra allí predominante.

Cuando esta organización rural intentaba llevar a la práctica su objetivo de administrar el fundo “Santa Clara”, por su cuenta, el pueblo boliviano se encontraba en una etapa de intensa actividad política. Resultado de esa agitación fue la llegada al gobierno del general David Toro, quien instauró el “Estado Socialista” y entre otras medidas, nacionalizó las concesiones de petróleo a la Standard Oil y dictó una ley de sindicalización obligatoria, aunque de ella estaban excluidos los campesinos. Toro, también, a sugerencia de un Congreso de maestros rurales, dictó una ley autorizando a los campesinos de haciendas religiosas y municipales para que las tomaran bajo su administración directa.

Estos hechos, muy sintetizados, determinaron una pequeña corriente sindicalista indígena en los valles de Cochabamba y Tarija. Pero, la corriente se limitaba a las haciendas religiosas y municipales, y no a las privadas que eran la gran mayoría.

De los sindicatos que se organizaron, sólo los de "Santa Clara" y "Vacas" lograron tomar bajo su administración sus haciendas. Los otros no pudieron hacerlo por muchos motivos, entre ellos porque no contaban con la cooperación de maestros y políticos que quisieran quebrar el régimen injusto de trabajo y tenencia de la tierra.

Cuando la corriente sindicalista se acentuaba el presidente Toro fue derrocado. De inmediato, los terratenientes iniciaron una ofensiva para desorganizar los pocos sindicatos existentes. El que más resistió al embate fue el de "Huasacalle" en la hacienda "Santa Clara", uno de los principales líderes fue Pedro Delgadillo.

A este sindicato se le quitó, más tarde, la administración de la hacienda y los campesinos decidieron comprar parcelas de tierras. Sin embargo, las propietarias se las arreglaron para negociar el latifundio en varias grandes fracciones a otros latifundistas y vender pocos lotes a los "colonos".

Como se ve, estas primeras organizaciones no habían nacido para actuar como simple "trade-union", o "gremio" o sea luchar por mejores condiciones de vida, sino para combatir directamente a los hacendados y tomar la tierra en su poder.

Huelgas de brazos caídos

Otro tipo de organización que nació en esta época fue la que protagonizó cientos de "huelgas de brazos caídos" en los valles altos y el altiplano. Sin un nombre definido que las identifique, estas organizaciones suspendían súbitamente el trabajo en las haciendas, el trabajo gratuito de colonato, y dejaban de sembrar, cosechar, etcétera las tierras de los terratenientes y abolían de facto las prestaciones gratuitas.

Miles y miles de estas huelgas preocuparon a los gobiernos a partir de 1939. Éste es quizá uno de los fenómenos sociales más importantes de la historia del movimiento campesino boliviano, y su existencia se prolongó hasta 1952, cuando se produjo la revolución nacional del MNR.

Este fenómeno de resistencia pasiva y organizada buscaba, como lo demuestran las investigaciones, terminar con el sistema de trabajo gratuito y tomar la tierra en propiedad, al mismo tiempo que echar del campo a los hacendados feudales.

Sin embargo, la lucha de estas organizaciones no se proyectó de inmediato. Más tarde, el gobierno de Villarreal percibió que el problema del país era grave y trató de solucionarlo con decretos. Pero como estos decretos que dictara en 1945 no satisficieron plenamente

te a los indígenas de las haciendas en sus necesidades de tierra y libertad, las huelgas de brazos caídos continuaron y hasta aumentaron cuantitativamente. Pero, no aumentaron en el sentido de oponerse a las medidas del gobierno Villarroel, sino en el sentido de hacerlas cumplir y de profundizarlas.

El gobierno Villarroel no duró mucho. Los terratenientes influenciaron para echar del gabinete al ala intransigente del MNR, Villarroel accedió a ese pedido. Pocos días después el mismo Villarroel separado de la fuerza civil, fue derrocado y, como todos saben, su cadáver colgado de un farol de la Plaza Murillo.

La fuerza terrateniente-minera volvió al gobierno y se restauró la aplicación de todos los sistemas de abuso a los indígenas colonos. Todo lo que habían podido lograr hasta ese momento las organizaciones de tipo "sindicato" y las que propiciaban las "huelgas de brazos caídos", se perdió el 21 de julio de 1946.

Levantamientos organizados

Desde que el presidente Melgarejo autorizó y legalizó la usurpación y robo de tierras de comunidad en el año 1864, Bolivia fue escenario de miles y miles de levantamientos y sublevaciones indígenas a lo largo de todo su territorio. Los levantamientos aislados derivaron en varias ocasiones en levantamientos de carácter nacional. Uno de ellos fue el del año 1947, que constituyó la derivación del movimiento de resistencia pasiva o de "huelgas de brazos caídos." El centro del levantamiento fue la provincia Independencia de Cochabamba. Al respecto, el diario *La Razón de La Paz* de 7 de febrero de 1947, página 5 afirmaba: "Ante el número superior de fuerzas que tienen los sublevados se pidieron refuerzos de Ayopaya, razón por la cual columnas de tropas del ejército salieron de Oruro a auxiliar a los destacamentos de carabineros, aparte del envío de tropas efectuado desde Cochabamba. También salieron otros destacamentos de la ciudad de Oruro, teniéndose la evidencia de que la zona afectada por la sublevación, se halla controlada. Pero, el levantamiento no cundió sino que continuó con mayor energía, actitud que fue respondida por el gobierno Hertzog con una violencia mayor. En ese sentido el Ministro de Defensa de aquel entonces, Julio Canelas, declaró a *La Razón*; "que el principal acuerdo fue ordenar el bombardeo a los focos subversivos en casos necesarios. Agregó que en los últimos días los aviones militares no descansaron en sus vuelos de observación" (*La Razón*, 9 de febrero de 1947, página 4). Días después, *La Razón* informaba que la sublevación indígena estaba

por ser totalmente aplastada y señalaba: "En Consejo de Ministros, el Ministro de Gobierno informó de que los indígenas insurrectos han sido cercados por las fuerzas de Policía y del Ejército" (*La Razón*, febrero 13, 1947, página 4).

El levantamiento de 1947 fue sofocado cruentamente. Uno de los principales líderes fue Hilarión Grajeda, colono de la hacienda Yayani.

Pero el aplastamiento no evitó a los indígenas continuar con sus esfuerzos de organizarse y de luchar por sus objetivos.

Uno de los principales objetivos del gobierno era evitar la organización de sindicatos de colonos de haciendas. En un folleto publicado en 1947 y que hacía la defensa de los indígenas se lee lo siguiente:

Las actividades de sindicalización de los indígenas, iniciadas al amparo de la Constitución de 1945, dieron lugar también a otro género de represión más refinada y cruel que el de la muerte violenta y que consiste en trasplantar por vía de castigo a masas enteras de población indígena del Altiplano, milenariamente aclimatadas en la frígida altitud andina —4 mil metros sobre el nivel del mar— a campos de concentración situados en el corazón del trópico, zona del río Ichilo —200 metros sobre el nivel del mar... Céspedes Augusto, *Una tiranía en sudamérica*, 1947, Buenos Aires, páginas 7-8.)

En efecto, el gobierno Hertzog estableció verdaderos campos de concentración en el trópico, donde fueron enviados alrededor de 500 indígenas. Uno de esos campos de concentración estaba en el Ichilo, Santa Cruz, y otro en Asunta, la región más inaccesible y tórrida de las Yungas de La Paz. Muchos líderes campesinos fallecieron en esas prisiones.

En todo caso, el levantamiento nacional de indígenas de 1947 fue de grandes alcances, al extremo que el presidente Hertzog expresó: "Es motivo de legítimo orgullo para el gobierno el haber solucionado la más grave de las sublevaciones indígenas de nuestra historia" (Mensaje al Congreso, 1947).

Después del gran levantamiento de 1947, los campesinos continuaron organizándose clandestinamente y no variaban en la lucha contra los hacendados.

En forma general, se puede hacer ahora una observación. Cuando nació el sindicalismo campesino, este se limitó a haciendas religiosas, y municipales de Cochabamba y Tarija. Pero, cuando este movimiento de corto alcance se frustró, el movimiento de organización de colonos, se extendió a las haciendas particulares, especialmente

desde 1945. Sin embargo, este nuevo proceso era permanentemente sofocado por el Gobierno y los hacendados, que advertían que era muy peligroso para sus intereses.

La organización "Sindical" en haciendas se acentuó desde fines de 1946. Este fenómeno alcanzó suficiente fuerza para promover la formación de algunas organizaciones de carácter cantonal, provincial y aun departamental, que contaban con sólida cooperación de organizaciones obreras urbanas como la Federación Obrera Local de La Paz, entidad que tenía ramificaciones en todo el país.

Los dirigentes indígenas intensificaban su actividad, y en ese sentido promovieron congresos de campesinos, como continuación del Primer Congreso Indigenal de 1945. En 1947 se efectuó el Congreso de Caranguillas, y más tarde en 1949 el de Azanaquez en que eligieron a sus dirigentes nacionales, y aprobaron importantes tesis y programas de lucha. En el Congreso de Azanques se aprobó la Tesis de Pachamana. También se aprobó una resolución que exigía "el estricto cumplimiento de las leyes y decretos dictados en favor del campesinado por el presidente Villarroel".

Entonces, hacia 1950, nacieron organizaciones nacionales de campesinos como la *Federación Sindical Agraria Boliviana* y la *Central de Campesinos de Bolivia*. Aquí podemos observar que el sindicalismo campesino en este país no nació —como se supone corrientemente— después de la revolución de 1952, sino mucho antes. Pero, en todo caso, se puede advertir, que era un movimiento clandestino, informal, continuamente reprimido por los hacendados que no querían reconocer a los indígenas colonos el derecho a organizarse y defenderse. De otro lado, los elementos más activos en impulsar el sindicalismo en las haciendas, no eran precisamente los colonos, sino los comunarios libres que luchaban —aunque sin orientación correcta— "contra la esclavitud de sus hermanos de raza", entre ellos Mamani, Azapa, etcétera.

Después de los Congresos de Inca Huasi, Caranguillas y Azanaquez, a principios de 1952, se debía efectuar el Congreso Nacional de Indígenas pero, su promotor, Gabino Apaza fue desconocido por otras organizaciones y no cumplió su objetivo. Entre tanto, la Federación Sindical Boliviana empezó a realizar actividad Política abierta y se vinculó el MNR.

El campesinado y la revolución de 1952

Hay quienes aseguran que el campesinado no tuvo participación alguna en la revolución de 1952. Sin embargo, esa afirmación no es

exacta. Lo cierto es que los campesinos bolivianos aunque no participaron directamente en las acciones urbanas de los días de abril de 1952, prepararon, durante seis años, el terreno para que se produjera ese acontecimiento. Obligó al Gobierno, por medio de los levantamientos y la agitación rural, a que enviara sus fuerzas más importantes al campo, debilitando de esa manera la fuerza del Estado en los centros urbanos. Este hecho facilitó el triunfo popular de abril de 1952. Sin esta condición es posible que el levantamiento urbano de 1952 se hubiese postergado por mucho tiempo, o de haberse precipitado sin la preparación de los campesinos, hubiese sido derrotado.

En este fenómeno de 1952, la actividad agitational campesina por medio de sus organizaciones tuvo gran influencia y significación que, necesariamente hay que tener en cuenta para comprender la importancia de las fuerzas indígenas campesinas en la vida boliviana.

Consecuencias de la revolución de 1952

Entre otras fuerzas sociales que sufrieron las consecuencias de la revolución de abril de 1952, estaban las de los terratenientes. Al mismo tiempo que éstas perdieron el poder político nacional y local, también perdieron el control de todos los mecanismos del Estado que habían controlado casi un siglo. En uno de sus aspectos, la revolución de abril de 1952 constituye la pérdida del poder político por los terratenientes y el paso del poder a las fuerzas antifeudales y campesinas.

El aspecto citado influyó directamente sobre la realidad rural boliviana. Una vez que los terratenientes empezaron a abandonar sus haciendas, al constatar que el Estado ya no defendía a los dueños feudales de la tierra sino a los campesinos, los colonos de haciendas empezaron a organizarse libremente y casi en forma simultánea a cumplir los objetivos que se proponían las organizaciones informales de antes de la revolución: abolir la servidumbre gratuita, el colonato y otras treinta formas de prestaciones sin remuneración. En otras palabras, tomar la tierra.

En 1952, después de la revolución de abril, el nuevo régimen dio la más amplia libertad de organización a las fuerzas obreras y campesinas. También se creó la Central Obrera Boliviana, en la que se dio participación a los organismos campesinos. El año 1952, el gobierno solucionó el principal problema boliviano al nacionalizar las minas. Una vez superado este problema, se planteó la solución del problema agrario. Entre tanto, las organizaciones campesinas surgían

en las haciendas, unas veces espontáneamente, como en Ucureña, otras bajo colaboración de agitadores políticos dirigentes de codandos, etcétera.

El año 1952, constituye el clímax de organización total de los campesinos bolivianos. Pero en particular constituye la conquista de la libre organización de los colonos de las haciendas, que hasta entonces habían estado impedidos de hacerlo. En una y otra provincia, en uno y otro departamento se forman sindicatos, centrales y federaciones de campesinos, eligen democráticamente sus cuerpos de dirección y empiezan a presionar en demanda de tierra y libertad. Entonces, los hacendados abandonan la tierra o se preparan para resistir.

Para los observadores del problema agrario que no sean bolivianos —y también para algunos que lo son y que no conocen el aspecto histórico— es necesario hacer la siguiente observación:

1) Hace un siglo, todas las tierras agrícolas del país estaban conformadas en base a organizaciones socio-económicas indígenas que se denominaban “comunidades”. Estas comunidades fueron usurpadas por la vía del asalto directo por elementos mestizos de las ciudades. Las comunidades fueron convertidas en “haciendas” y los comunarios, los hombres libres, en colonos, en siervos de la gleba.

2) Esa situación se prolongó hasta 1952-1953. Unas 11 mil comunidades libres fueron convertidas en latifundios y cerca de 700 mil jefes de familia comunarios fueron convertidos en colonos, en una especie de esclavos de factorías.

Resulta, entonces, que en 1953, los ex comunarios querían recuperar su libertad y sus tierras, restaurar así sus ricas tradiciones económicas, sociales, políticas, culturales, etcétera. Y los hacendados, que eran una especie de extraños en tierras que, en realidad, no les pertenecían, empezaron a abandonar el campo. Es necesario subrayar que, salvo rarísimas excepciones, los hacendados utilizaban el arado de palo egipcio, desconocían el pago del salario y carecían totalmente de maquinaria moderna. Así, en el fondo, la lucha campesina por la solución del problema agrario, consistía en liquidar el “feudalismo” lo más decididamente posible y establecer en él la democracia, vale decir, entregar la tierra a los agricultores, liquidar el latifundio feudal, establecer el trabajo en base del salario, dar libertad a los hombres de campo, única forma para establecer las bases de un futuro desarrollo en la agricultura moderna cuya base es el trabajo renumerado y la técnica avanzada. Es necesario también señalar a quienes desconocen el problema, que las organizaciones campesinas entre el año

1952-1953 no se apoderaban y distribuían granjas de tipo capitalista con avanzadas técnicas económicas y sociales de producción, que nunca existieron en Bolivia sino del tipo de haciendas feudales improductivas y anacrónicas. Al contrario, los campesinos respetaban y hasta colaboraban con las propiedades rurales —muy pocas por cierto— donde los patrones habían empezado a establecer el salario y la técnica del arado de vertedera o el tractor, pequeñas y aisladas “granjas” que hasta entonces, tampoco podían prosperar por la presión que caía sobre ellas por parte de los terratenientes feudales, entre algunas de cuyas ideas se encuentran las siguientes: “es peligroso que el indígena se alfabetice”, “no es bueno pagar salario”, “pagar al campesino por su trabajo es dar mal ejemplo”, “el campesino no debe organizarse”, y difundían el viaje, tesis del feudalismo criollo divulgado por Alcides Arguedas en su *Historia de Bolivia*:

El indio es el ser más parecido al hombre; es casi una persona, pero pocas veces hace el oficio del tal. Generalmente es cosa. Es algo más de lo que los romanos llamaban res. El indio camina sobre dos pies, porque no le han mandado que lo haga sobre cuatro; habla, ríe, come y, más que todo obedece, no estoy seguro si piensa... Indio es sinónimo de obediencia. Es el más activo, más humilde, más sucio y glotón de todos los animales de la creación.

Un año decisivo: 1953

El año 1953 fue el más importante de la historia de las organizaciones campesinas de Bolivia. En este año se organizaron en instituciones formales casi todos los colonos de las haciendas, así como gran parte de los miembros de las comunidades que habían sobrevivido al asalto de los usurpadores de tierras.

En los primeros días de 1953, el gobierno de entonces enfrentó un golpe interno, pero éste fracasó, determinando, en cambio, la profundización del nuevo régimen. Con este motivo Paz Estenssoro anunció la pronta aplicación de la reforma agraria y expresó:

“En la próxima semana se definirá el asunto de la reforma agraria, tampoco porque alguien nos exige, sino porque eso es nuestro pensamiento, nuestro programa.” Paz, Víctor (*Discursos y mensajes*, 1953, página 11.)

Realizada la nacionalización de minas y anunciada la aplicación de la reforma agraria, además de la labor de movilización que agitadores políticos realizaban en el medio rural, acentuaron el interés

de los campesinos por organizarse. No sólo eso. Empezaron a producirse algunas acciones de hecho, con violencias menores en las regiones de las haciendas, vislumbrándose un fenómeno social de masas: la revolución agraria campesina. El sector campesino indígena —el sector “más difícil de alzar”— empezaba a movilizarse en todo el país, llegando inclusive, poco después, a superar al movimiento popular urbano.

El 9 de enero de 1953 se constituyó la Comisión de Reforma Agraria, y el 9 de abril del mismo año fueron posesionados sus miembros, con la condición de que debían entregar el proyecto de ley de reforma agraria en el plazo de tres meses.

Entre tanto, la organización campesina se extendía en las principales regiones del país, en especial en Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí. Además, los campesinos formaban regímenes y se armaban, siempre con el objetivo —como ya dijimos antes— de establecer en el campo la democracia y para liquidar la servidumbre gratuita, el monopolio de la tierra en pocas e inútiles manos, establecer el sistema de trabajo salario. Antes de la reforma agraria 4 967 propietarios con más de mil hectáreas, ocupaban el 89 por ciento de la tierra cultivada en el país, en tanto que 43 500 personas ocupaban predios pequeños en cerca del 10 por ciento de la tierra. Entretanto, el 91 por ciento de la población rural no tenía ninguna tierra en propiedad, y los colonos vivían en pequeñas parcelas (pegujales, sayañas, jeppinas, etcétera) que los hacendados les concedían en usufructo temporal y condicional, a cambio del trabajo gratuito de cuatro días de la semana, en las tierras de hacienda, aparte de otros 30 tipos de servicios también gratuitos, como el mulero, islero, mitani, aljiri, correo, mikeo, etcétera.

El anuncio de la reforma agraria determinó la contra-movilización de los terratenientes y éstos empezaron a preparar una contra-acción armada aunque para fracasar. Pero, como consecuencia del fracaso de ésta, los campesinos se movilizaron todavía con más fuerza, organizándose, armándose, etcétera.

Entonces los campesinos de las zonas agrícolas más densamente pobladas del país —como Cochabamba y La Paz— desencadenaron la revolución agraria. Esto ocurría entre mayo y julio de 1953, mientras la comisión estudiaba la ley de reforma agraria.

Las organizaciones campesinas empezaron, entonces, a aplicar de facto la reforma y a ejecutarla por su propia cuenta. Los hacendados abandonaron sus tierras. En seguida los campesinos conquistaron su completa libertad, abolieron todos los servicios gratuitos, tomaron tierras y establecieron su completo dominio en el campo.

Todo este fenómeno se cumplió en un tiempo menor a dos meses.

No se produjeron violencias, excepto algunos casos aislados en Cochachamba, en julio de 1953, donde algunos pueblos como Vila Vila y Tarata, los terratenientes hicieron enérgica resistencia armada.

A medida que avanzaban los acontecimientos, las organizaciones campesinas se consolidaron en las regiones más importantes. Luego empezaron a organizarse los campesinos de zonas semi-periféricas y periféricas, donde el problema feudal no era tan acentuado.

El 20 de julio de 1953 se creó la Confederación Nacional de Campesinos de Bolivia, que agrupaba a 9 federaciones departamentales de las que, a la vez, dependían infinidad de organismos inferiores. La directiva de esta organización juró a sus funciones el 2 de agosto en Ucareña, el día en que se firmó el Decreto de Reforma Agraria. En esa misma fecha el decreto de reforma agraria dispuso lo siguiente en su Capítulo V. Artículo 152: "Se reconoce la organización sindical campesina, como un medio de defensa de los derechos de sus miembros y de la conservación de las conquistas sociales. Los sindicatos campesinos intervendrán en la ejecución de la reforma agraria. Pueden ser independientes o afiliarse a organismos centrales."

Número de organizaciones campesinas de base

Una vez institucionalizado el sindicalismo campesino, intervino todavía más activamente en la aplicación de la Ley de reforma agraria.

La estadística de la organización sindical campesina en Bolivia es sólo aproximada. Se ha estimado en base muchas referencias, que el número de organizaciones de campesinos de hacienda, llega a alrededor de 20 mil. Por ejemplo, sólo en Cochabamba, entre 1952 y 1953, se organizaron 1 230 sindicatos de base, con 121 095 afiliados. (Estadística de la Federación de Campesinos de Cochabamba.)

En todo caso, se calcula que, después de un reajuste de las organizaciones campesinas, en 1955, existían en todo el país 15 mil organismos de hacienda, con un total de 600 mil afiliados. (Es necesario tener en cuenta que el total de la población agropecuaria activa del país es de 1 474 mil personas.)

Los sindicatos de base están agrupados en organismos cantonales, llamados *sub-centrales*. Se calcula que en el país existen algo más de 1 200 de estas subcentrales, cuyo directorio se elige en una reunión anual, con la asistencia de delegados de cada una de las organizaciones de base.

Las sub-centrales se funden a la vez, en *centrales provinciales*, en base a una reunión cada dos años, con la asistencia de todos los

delegados de sus sub-centrales cantonales. El número de estas centrales es de 98 en todo el país.

Las centrales provinciales, forman las federaciones departamentales de campesinos. De éstas existen nueve en todo el país. Eligen sus directorios cada dos años. No se conocen problemas burocráticos, de corrupción, de anarquía, etcétera. No sólo existen Federaciones Especiales, en distritos muy importantes, como Ucureña, Caranavi, Montero, etcétera, sino también aisladamente.

Influencia de estas organizaciones

El peso de las organizaciones campesinas en Bolivia es tan grande, tan homogéneo, tan abrumador que le permite participar en los poderes del Estado. Por ejemplo, dirigentes campesinos han sido ministros de Estado en varias oportunidades. También han tenido participación en el parlamento. En la última gestión parlamentaria, el número de diputados campesinos llegó a 22, de un total de 31, y el de senadores a 3, de un total de 27.

Carácter de las organizaciones campesinas

Los datos señalados acerca de las organizaciones campesinas en Bolivia nos han permitido hasta este momento, conocer el valor cuantitativo de este movimiento en el país. Un estudio cualitativo de este fenómeno está por realizarse recién, tanto porque hay que concluir, en primer lugar, la evaluación de los datos objetivos, como por la dificultad de analizar un hecho todavía muy próximo y al cual, pese a su magnitud, no se ha dado la importancia necesaria.

Esta importancia del movimiento campesino organizado de Bolivia no está limitada, por otra parte, a la simple aplicación de la reforma agraria, y a la acción social que permitió a Bolivia pasar de un estado económico de relaciones feudales, a un estado económico de libertad de trabajo y propiedad de la tierra. Esa importancia se extiende a la lucha por una mayor producción agrícola, a la formación de nuevos sistemas de distribución y comercialización de productos, a mejorar el consumo de artículos alimenticios, tanto de la misma población campesina como de la población urbana, en cuanto a lo económico se refiere. En cuanto a otros aspectos, se debe destacar lo siguiente: Las organizaciones campesinas, aisladamente o en unión de varias, han construido alrededor de 3 mil edificios escolares con sus propios recursos y en muchos casos sostienen por su cuenta a los profesores;

igualmente, se calcula que en los doce últimos años, los campesinos organizados han mantenido en buen estado de conservación, aproximadamente, mil kilómetros de carreteras y han abierto y habilitado unos 500 kilómetros de vías de caminos vecinales. También han construido represas pequeñas, canales de riego, han habilitado tierras abandonadas, han construido sedes para funcionamiento de sus organizaciones, etcétera.

Sin embargo, es preciso remarcar que esa tarea tan importante no solo para los campesinos sino para todo el país, se ha realizado con carácter espontáneo, sin que hubiese mediado una planificación superior. Es de considerar que si ese proceso espontáneo de progreso que ha dado el mecanismo de las organizaciones campesinas, al medio rural, hubiese sido elevado a un grado de conciencia, los resultados que hubiesen alcanzado los sindicatos campesinos de Bolivia serían realmente mucho más notables.

En el conjunto de las organizaciones campesinas bolivianas se puede advertir una actividad sincronizada, realista y con profundo sentido de construcción. Sin embargo, no pueden dejar de citarse casos aislados de dificultades. El caso particular está ubicado en la zona de Ciliza de Cochabamba, donde se han producido choques entre campesinos, que algunas veces han producido bajas humanas, aunque muy pocas. De todas maneras este caso aislado, como el de San Pedro de Buena Vista, o el de Achacachi, no altera el extraordinario panorama general de gran significación socioeconómica que representa la actividad organizada del campesinado boliviano. Al sindicalismo campesino boliviano no se le ha juzgado todavía por la obra de conjunto que ha realizado y realiza, sino por detalles, que al lado del todo, tienen mínima significación.

El sindicalismo campesino en Bolivia se ha convertido en una de las instituciones más poderosas y de mayor influencia en el país. De ahí que muchos partidos políticos traten de convertir a esta institución en su trampolín electoral. Sin embargo, la masa campesina no se ha prestado en ningún caso a ese objetivo, excepto algunos "dirigentes", que finalmente han sido o están siendo desplazados por las "bases". Tampoco han prosperado algunos intentos de división del sindicalismo rural boliviano. Nuevos organismos como el Bloqueo Independiente Campesino, Unión Nacional de Campesinos Cristianos de Bolivia, Federación de Obreros Rurales de Bolivia, no han prosperado y en algunos casos sus organizadores han sido expulsados del medio rural, acusados de "divisionistas", "enemigos de los campesinos", "rosca partes", "hacendado-nacas", etcétera.

Finalmente, de momento no se puede pronosticar cuál será el

futuro curso de la organización campesina boliviana. Esto dependerá de la modificación que pudiera sufrir en el futuro la estructura de poder nacional la estructura socioeconómica del medio rural.

Esto quiere decir que la participación (en los centros de decisión, recursos de gobierno, de organizaciones internacionales, programas de desarrollo, etcétera) y la representación directa en el gobierno de los campesinos, serán la garantía y el requisito para emprender cualquier nuevo programa de reforma agraria incluso después de un periodo inicial de medidas de transformación del medio rural.

En todo caso, consideramos que la actual organización campesina boliviana se mantendrá todavía con fuerte influencia en el proceso histórico del país, por muchos años.

Ésa es, en síntesis, la realidad de la organización campesina de Bolivia.

TEXTO ORIGINAL SEGÚN LA VERSIÓN
MAGNETOFÓNICA, SIN CORRECCIÓN, DE LA
INTERVENCIÓN DEL PARTICIPANTE CAMPESINO
DE COLOMBIA, SEÑOR JAIR LONDOÑO

Colombia

Señores asistentes a este Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización.

Me permito dar mis más sinceros agradecimientos a las instituciones, organizaciones y personas que hicieron posible este Seminario y, principalmente, que hicieron posible la participación de unos pocos campesinos a este Seminario.

Se ha hablado bastante hoy y durante toda la semana sobre la participación del campesino en el desarrollo de la reforma agraria en la América Latina, y en contraposición a esto vemos que las delegaciones no han traído campesinos; apenas nos encontramos cinco campesinos frente a setenta u ochenta profesionales.

Señores, antes de continuar les pido el favor, con todo respeto, con infinito respeto: a veces al hablar yo utilizo términos un poco fuertes; mis palabras hay veces que son de grueso calibre. No es con intención de ofender a nadie, no pero deben de saber ustedes que soy un campesino que vengo de la cordillera de los Andes, soy un campesino arrancado de los cafetales del Quindío. Viví 10 años de violencia; viví 30 años de explotación; soy un esclavo, se puede decir, rescatado de la miseria. Por eso mis términos no pueden estar tal vez al alcance de la categoría que tiene este Seminario, de la categoría de ustedes, señores. Les repito, les pido excusas si mis términos no se ajustan demasiado a la cultura que es necesaria en esta clase de seminarios, o en esta clase de lugares y ante las distinguidas personas que asisten a este Seminario.

Pues sí, positivamente tengo que lamentar que no hayamos más campesinos en este Seminario, que cada delegación no hubiera traído un campesino, porque si se dice aquí, se ha repetido mil veces, ustedes lo han dicho la importancia de la intervención del campesino, la participación en el proceso de reforma agraria, no se justifica que las delegaciones se hagan presentes sin un campesino por lo menos, que si no somos capaz de hablar por lo menos para que oigamos los conceptos que ustedes tienen, los conceptos que ustedes exponen aquí, porque ésta es una manera de identificarse, así cada

uno de ustedes se ha identificado como siente la reforma agraria —porque hay que decirlo—, y yo lo digo y lo he dicho en las plazas públicas: la reforma agraria hay que sentirla, hay que llevarla aun dentro de los institutos de cualquier país me imagino, en este caso hablo de mi país, de Colombia. Dentro del Instituto hay enemigos de la reforma agraria y la estancan, la detienen. No sé si en los otros países ocurrirá eso, pero en el mío sí y lo he dicho públicamente y eso habrá que decirlo y eso nos toca decirlo a nosotros los campesinos, porque ustedes o las personas que están dentro de un Instituto haciendo la reforma agraria deben sentirla y si no se convertirán en obstáculo de la misma reforma agraria en América Latina.

En Colombia se empezó la reforma agraria hace diez años y se empezó sin la participación del campesino porque apenas hace tres años que el Gobierno colombiano creyó necesario organizar a los campesinos para que participáramos en la reforma agraria. Diez años de tropiezos, porque era lógico que al crear una reforma agraria los enemigos saltan por todas partes; porque es lo único que tiene la reforma agraria en cualquier país, principalmente en el mío, enemigos por todas partes, los hay por fuera los hay por dentro. Y sólo hay una cosa que la defiende: el campesino, porque la reforma agraria tal vez no es para ustedes, señores profesionales, es para nosotros los campesinos que nuestra arma de trabajo es la tierra, que de ella devengamos el sustento para nuestros hijos.

Entonces la reforma agraria no tiene sino un defensor, que es el campesino y se estaba haciendo sin la participación del campesino; ¡qué cosa más estúpida!, ¡más tonta!, ¡más bobal! Pero eso es lo que ocurre en nuestro país; no me refiero a ningún otro porque no sé como será la circunstancia y no quiero que se lleven concepto desagradable, no. Hablo de mi país, pero tengo que hablar así, en términos claros y si no estaría faltando a la verdad.

Apenas hace tres años que al Gobierno colombiano le dio por organizar los campesinos para que participáramos en el desarrollo de la reforma agraria porque vio que aparecían los enemigos y había que crear algo que defendiera la reforma agraria y si no iba a desaparecer. Fue así como nació en Colombia la Asociación de Usuarios Campesinos y el Gobierno le fijó unas metas, le trazó unos programas, le dio unas atribuciones a la Asociación de Usuarios Campesinos. El Gobierno por Decreto 755, del año 68, reglamentó la Asociación de los Campesinos en Asociaciones de Usuarios y nos dijo a nosotros: ustedes pueden hacer esto, esto y esto pero no más. Nada más pueden hacer nos dijo el señor Gobierno. Nosotros nos dejamos llevar, pero le puede ocurrir al Gobierno lo que le pasa a los padres de familia, que cuando el hijo está chiquito le puede

manejar a su antojo pero cuando ya está crecído quien sabe si ya uno piense por su cuenta y ya no le obedezca al papá. Tal vez, quien sabe. De todas maneras el movimiento campesino en Colombia se está haciendo con recursos del Estado, no importan los recursos de donde vengan, a nosotros los campesinos no nos importa eso, lo que importa es lo que podemos hacer con esos medios, con ese dinero, con esa capacitación que nos han dado, eso sí nos importa un poquito.

Como les decía antes, el Gobierno le trazó a la Asociación de Usuarios Campesinos, al Movimiento Campesino, le dio sus atribuciones, le fijó las metas, y, nos autorizó, le dio una atribución a la Asociación de Usuarios en todas las escalas —a escala municipal, departamental, y nacional— que es la representación de los campesinos en las Juntas Directivas de los organismos agropecuarios del Estado. Pero es lógico que la representación de nosotros en tan baja cantidad, donde hay quince profesionales habemos dos campesinos; no sólo numéricamente somos inferiores sino que culturalmente también, porque hay unos dos campesinos casi analfabetas frente a quince o dieciséis profesionales que se las saben todas. De hecho no estamos haciendo nada, somos una figura decorativa, es una representación simbólica. Esto es lo que nos ha concedido el Gobierno.

No hay ninguna representación efectiva, y más dentro de unas estructuras que están hechas, que no se están modificando. Nosotros llegamos, yo soy de la Junta Directiva del INCORA (el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria), ¿yo qué hago, si todo está hecho, si la Ley Agraria en Colombia está hecha?, con una cantidad de defectos —tiene más defectos que cualidades. Es un fenómeno.

Entonces, les decía, la representación campesina en este caso es muy simbólica, nosotros no estamos haciendo nada, porque esas estructuras, esa reforma agraria, es una ley que está aprobada y que se está aplicando en todo el país. De hecho, nosotros no tenemos nada que hacer ahí. Entre otras cosas, porque hay que decirlo, la reforma agraria en mi país es demasíadamente tímida. Allá se está haciendo una reforma agraria pidiéndole permiso a los latifundistas. ¡Qué desgracia!, ¡qué vergüenza! Pidiéndoles permiso a los terratenientes para hacer la reforma agraria. Ésa es la positiva situación.

La representación de nosotros en estos Institutos Agropecuarios del Estado positivamente es un halago. El Gobierno quiere engañarnos, haciéndonos creer a la masa campesina que está bien representada y que es mucho lo que se ha hecho por el campesino, porque ahí hay unos campesinos incrustados dentro de una Junta Directiva de un Instituto Agropecuario. Con eso se nos quiere engañar, pero ya nosotros nos hemos dado cuenta y no debía decirlo porque de pronto

me zapean. Nosotros somos conscientes de eso, sabemos que eso no vale nada. ¿Qué importa la presencia de dos campesinos analfabetos como en mi caso, que con mucho trabajo sé leer, con bastante trabajo sé leer? Yo no pisé las puertas de un colegio, mucho menos de una universidad. ¿Qué hago yo frente a quince profesionales? ¡Nadal, más de insultarlos, tal vez de faltarles al respeto porque de eso sí soy capaz. Me ha tocado hacerlo, porque ¿desde dónde se analiza la vida de un campesino?, ¿desde un escritorio! Gente que quiere arreglar la situación del campesino sentados en un escritorio sin conocer la situación que vivimos en el campo, sin saber cómo vivimos, cómo aguantamos hambre, desempleo, miseria, y quieren arreglar la situación desde un escritorio. Eso sí les he podido decir yo, ¿qué saben ustedes que salen de su oficina en un carro de último modelo y vienen aquí a arreglar la situación del campesino sin estarla viviendo? Ustedes no la han vivido, no la sienten. Yo soy extraído de la montaña. He sufrido la violencia y la explotación, la persecución, ¡todo! Tengo demasiado reciente la herida, todavía estoy echando sangre por la herida por eso me han permitido, aun faltándole el respeto a cualquiera, ustedes señoritos —claro que esto lo he dicho en Bogotá—, no es a ustedes, me ha tocado decirlo en Bogotá: Señoritos, ustedes creen que arreglan la situación del campesino aquí desde una oficina sin saber la vida que está viviendo el campesino. ¡Hasta los infiernos faltarán! ¡Ustedes no saben de eso nada! Y cuando uno habla —a mí me han dicho que soy subversivo porque hablo en estos términos. Subversivo... sí... cuando hablan los profesionales es democracia, cuando hablan los políticos y los grandes importantes, los señoritos, eso es democracia, y cuando un campesino expone su dolor, su situación, eso es subversión. A mí me lo han dicho, yo les he dicho: digan lo que les dé la gana, digan lo que quieran, pero el campesino tiene que decir la verdad, cuéstele lo que le cueste. Porque eso somos nosotros; nosotros no tenemos ninguna estrategia para hablar, decimos las cosas ampliamente para que opinen lo que les dé la gana, lo que quieran; pero nosotros los campesinos no nos podemos engañar; tenemos que decir las cosas como son, como las vemos, como las hemos vivido, como las hemos sufrido.

En Colombia existe la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos a nivel nacional. Yo formo parte de esa Asociación Nacional. ¿Qué clase de concientización se está dando al campesino en Colombia? —y yo no sé en cualquier país de Latinoamérica. Yo creo que en una cosa sí nos parecemos todos los campesinos del mundo; en la necesidad. Sí, porque la necesidad y el hambre y la desocupación del campesinado en cualquier parte del mundo no tiene color, no tiene política ni tiene religión. Ésa sí es la misma. Digo yo acá

que ¿qué clase de educación y concientización se está dando al campesino?

El gobierno en Colombia está capacitando al campesino a través de cursos, seminarios; pero nosotros estamos vigilando esa clase de educación, esa clase de concientización, porque no aceptamos una concientización y una educación que le diga al campesino: Resígnese a su suerte que a eso solamente tienen derecho. ¡No! Nosotros le decimos al campesino, a los compañeros: Compañero, aprenda a distinguir su enemigo, aprenda a ubicarlo, a saber dónde está, cómo se llama, quién es, cómo actúa, cómo lo tiene aguantando hambre en esta miseria; no se resigne a ella; no hacemos lo que hacen algunos curas que le dicen al campesino: Resígnese mi hijito que esto es voluntad de mi Dios. ¡No es así! ¡Es falso! En nombre de Cristo no se pueden engañar a los campesinos ni se les puede decir que tengan resignación frente a unos miserables que explotan al campesino, lo tienen aguantando hambre. Esa clase de concientización se va pa'l carajo. ¡No! Es diciéndole al campesino dónde está su enemigo, quién lo tiene en esa situación, cómo operan, quiénes son y cómo se llaman y dónde están incrustados, para que aprenda a saber dónde está. Porque mientras uno no sepa dónde está el enemigo le queda muy difícil luchar contra él. ¿Por qué nosotros en Colombia, nosotros los campesinos, nos matamos unos con otros? Es que porque unos somos liberales y otros somos conservadores. Aprovecharon la ignorancia del campesino, de nosotros para ponernos a pelear. Nosotros en Colombia, bañamos los caminos de sangre—sangre campesina—engañados por los políticos, miserables bellacos. Así se los he dicho en Colombia también, no vayan a creer que es aquí nomás donde lo he dicho; lo he dicho en las plazas públicas, porque me importa un carajo lo que piensen. Lo que necesito es decir la verdad. Denunciar una cantidad de cosas que el campesino debe de saberlas.

Nosotros los campesinos en 12 años de violencia nos matamos unos con otros porque los grandes señoritos nos pusieron a pelear, utilizaron nuestra ignorancia y nos decían a los liberales: “Ustedes tienen que matar a ése porque es conservador.” “Ustedes los que son rojos tienen que matar a los que son azules.” Y nosotros lo hicimos, ¡Nosotros lo hicimos! Yo vi a mis hermanos caer acribillados por las balas. Los vi amarrados en una guadua, cantidad de huérfanos, miles de ríos de sangre. ¿Quién tuvo la culpa de esto? Los políticos miserables, liberales como yo. ¡Yo ya no soy liberal! ¡No soy nada! Simplemente soy un campesino, con la necesidad de hablar claro a mis compañeros. Ése es mi deber. Pero los políticos son muy hábiles. Esos miserables son muy hábiles y se aprovecharon de la

ignorancia del campesino para ponerlo a pelear. Por eso lograron que en Colombia nosotros los campesinos bañáramos los caminos de sangre y los adornáramos de muertos. Nosotros pusimos los muertos y la sangre; nosotros, los campesinos.

He estado hablando en el punto de la concientización del campesino. Y a ustedes también les toca, señores, que en este momento, por lo que entiendo, son personas que forman parte de organismos encargados de hacer reforma agraria en sus respectivos países. Y yo quisiera preguntarles a ustedes: ¿Sienten la reforma? ¿La sienten como una necesidad de la situación social que viven los países?, ¿o simplemente son figuras decorativas?

Ya con anticipación les había pedido las excusas para que ninguno se vaya a resentir por lo que yo diga. No es mi intención ofender a nadie. Simplemente analizar lo que yo veo, lo que yo siento, lo que creo que es mi deber. Porque antes que todo, por encima de todo, hay que cumplir con el deber. Cuando se ha jurado como yo representar a los campesinos, a mis compañeros de clase, no se puede hablar en otras formas, en otra tónica, no se puede hablar con rodeos, ni con mentiras, ni con vainas. Claro, las cosas así le duelen a quien le duela, y eso no importa. Porque hay un equipo de profesionales acá, personas que en sus respectivos países tienen el encargo sagrado de hacer la reforma agraria en cada país, el cual representan. Pero sería bueno, yo como campesino preguntarles: ¿Verdaderamente sienten la necesidad de hacer la reforma agraria, o apenas la miran de lejos y no se quieren comprometer con ella? ¡Debe salir un compromiso de aquí! A menos que se haya venido a hacer turismo. Es verdad que estamos en el Hotel de los Turistas, pero no creo que nosotros estamos en calidad de turistas. No, estamos frente a un deber, frente a algo muy importante que es la reforma agraria en los países latinos. Nada de turismo, no señor, aquí se vino a cumplir con un deber sagrado. Entonces, a pesar de que estamos en un Hotel de Turistas no creo que ninguno se sienta turista; no que haya venido con el infinito deber, con el sagrado deber de cumplir con una obligación. Y eso es muy distinto, aquí no vinimos a engordar, ni a pasear; aquí vinimos a analizar la situación de los países latinos: qué es lo que necesita el campesino, y cómo ustedes lo han dicho aquí, la importancia y la necesidad de la participación del campesino y, sin embargo, no han traído un campesino de sus respectivos países. Aquí debían de haber, por cada delegación un campesino. Sin embargo, tal vez el Gobierno del respectivo país no ha podido darle los viáticos; porque puede que ocurra como pasa en mi país, que un político que en este momento aspira a ser presidente de la República, ¿sabe qué dice de nosotros los campesinos?, que la plata

que se gasta en nosotros es malgastada. Y ya alguna vez pude decirle: ¿Y la que se gasta en ustedes, bellacos, no es malgastada?, ¿solamente malgastada la que se gasta en los campesinos, no?, y usted que come ¿no es de lo que sembramos nosotros?

Miserable, y así aspira a ser presidente del país, una porquería de estas que tiene ese concepto tan miserable, tan negro de los campesinos. Tal vez pueda ser que no se intoxique cuando esté comiendo arepas o chupa plátanos de las que sembramos nosotros. No sé si tengan algún concepto que la plata que se gasta en el campesino es malgastada. Solamente es bien gastada la que se gasta en la oligarquía por ahí paseando. Ésa sí es bien gastada... Sinceramente tengo que agradecerle, repito nuevamente, a las personas que hicieron posible mi venida aquí. Yo soy un campesino de por allá de la montaña, por allá vivo. Para venir aquí tengo que dejar mi labrado allá, mi sementera; pero mi deber me llama y aquí estoy, si mi deber me impone estar aquí aquí estoy. No vayan a creer que estoy muy contento aquí, no es mi ambiente. ¡No!, me fastidia estar en este ambiente. Soy persona acostumbrada a dormir en el costal y a comer cualquier cosa. Me fastidia, me asfixia este ambiente. Pero aquí estoy cumpliendo con un deber. Sí, porque yo necesito saber qué piensan ustedes, cómo opinan; aquí los he visto parados acá ante este micrófono dando sus opiniones y eso es lo que a mí me importa; porque yo iré a mi país a decirle a mis compañeros qué fue lo que oí decir aquí, cómo sienten los que asistieron a este Seminario, cómo sienten, cómo ven la reforma agraria en los países latinos. Entonces mi deber me impone estar aquí, y aquí estoy.

El movimiento campesino en Colombia y en cualquier parte de un país, en cualquier parte, en cualquier país, tiene inmensos peligros, porque si nosotros, los que en este momento estamos dirigiendo el movimiento campesino, nos dejamos halagar porque conquistamos una cosita, creemos que ahí paró el movimiento, que ya conquistamos lo esencial. Eso es un peligro de los que tiene el movimiento campesino. A nosotros no nos halagan y porque nosotros necesitamos, estamos creando la conciencia en el campesino, de que cada campesino sea un dirigente. Nosotros no nos podemos convertir en caciques, ni en caudillos. No señor, el movimiento campesino debe tener un rebaño de hombres capaces, que cada campesino sea capaz. Cada uno, cualquiera del montón, sea capaz de dirigir el movimiento campesino. Nada de caciques, nada de caudillos. El movimiento campesino colombiano no va a tener caudillos. Cada campesino irá a ser un dirigente. Porque es muy peligroso, es muy peligroso cuando un movimiento campesino, cuando los campesinos seguimos a un cacique, a un dirigente. Porque si ese dirigente fracasa, si ese dirigente

es deshonesto y hay que sacarlo, se acabó el movimiento. ¡No! Nosotros estamos capacitando al campesino, a los compañeros, estamos haciendo de cada campesino un dirigente, para que cualquiera esté en capacidad de dirigir su movimiento; pero que no se deje halagar con promesas ni con regalitos, ni con nada; para que se fije sus metas, porque las metas que se ha trazado el movimiento campesino en Colombia son bastante amplias. Pero son peligros que asaltan al movimiento campesino. Así como el movimiento sindical lucha y lucha y pelea, y hace huelgas por el aumento de un miserable peso para su salario. Conquistado ese peso o dos, o diez o veinte pesos o lo que sea, ha terminado la lucha. Nosotros los campesinos no peleamos por eso ni luchamos por eso. Lucharemos por el cambio de estructuras, por el derrocamiento de un gobierno capitalista, oligárquico, perseguidor. Ésas son las metas de un movimiento campesino, lograr que haya un gobierno verdaderamente del pueblo, un gobierno donde nosotros los campesinos podamos sentarnos con los señoritos en la misma mesa y discutir en igualdad de condiciones. En este momento nosotros no podemos ni entrar, nosotros los campesinos olemos maluco en cualquier parte, nos miran con asco, con desprecio.

Eso han sido tradicionalmente las metas del movimiento campesino con horizontes verdaderamente amplios. Nosotros no nos vamos a conformar con halagos. Nada de eso... esos son peligros que tiene el movimiento. No podemos caer nosotros como movimiento campesino en lo que ha caído la lucha sindical —por lo menos en mi país— que se contentan con el aumento de salario y ahí paró, ahí terminó todo su movimiento. Nosotros vamos más allá.

¿Cuál es la política del movimiento campesino? Perdón, ¿la conducta del campesino frente a los partidos políticos? Por lo menos en mi país, que existen un poco de partidos políticos, ¿cuál es la posición de nosotros los campesinos como movimiento campesino frente a los partidos políticos? Nosotros sabemos demasiado que ninguno de los partidos políticos en mi país es capaz de hacer la reforma agraria. Ninguno es capaz, ¿por qué? Porque en las directivas de los partidos políticos están nada menos que los principales enemigos de ella, los principales terratenientes y latifundistas son los directivos de los partidos políticos y para hacer una reforma agraria habría que empezar con ellos... a expropiarles sus latifundios... sus predios... y como ellos son los que hacen las leyes, a ellos les es muy difícil, y nosotros ya lo sabemos; nosotros los campesinos ya sabemos eso, que los partidos, ninguno, por lo menos en mi país, vuelvo a repetirlo pa'que nadie se vaya a sentir maluco, vuelvo a repetirlo que es en mi país que existen unos partidos y que nosotros los cam-

pesinos estamos conscientes ya; no faltaba más sino que a esta hora no lo estuviéramos; estamos conscientes que ninguno de los partidos es capaz de hacer la reforma agraria como la necesitamos los campesinos. No, nuestra reforma en Colombia es sumamente tímida, muy tímida, porque fue hecha por los mismos latifundistas. ¿Cómo les parece? Bien, nosotros no sabíamos esto pero ya lo estamos sabiendo, ya estamos empezando a aplicar la cosa por donde es.

Nosotros, la Asociación de Campesinos, la Asociación Nacional, discutió ampliamente lo que nosotros llamamos el Primer Mandato Campesino que está consignado en ese periódico que yo les obsequié, que se los repartieron ahora, que es obsequiado a ustedes por el movimiento campesino de Colombia. Está consignado el Primer Mandato Campesino, y ustedes vieron que polvero tan condenado que levantó el mandato campesino, cuando lo conocieron los señores políticos, brincaron p'arriba. Fue un verdadero purgante. Yo creo que hasta *nuches* les dio, pobrecitos. ¿Por qué? Porque en el mandato campesino, nosotros los campesinos fijamos nuestra posición y decimos claramente cómo es la reforma que queremos los campesinos de Colombia. Lo dijimos y lo publicamos, y qué polvero que levantó cuando la opinión general, la opinión pública, cuando los políticos y los señores importantes se dieron cuenta de lo que nosotros habíamos aprobado. Cómo se asustaron bastante, simplemente porque nosotros los campesinos fijamos nuestro pensamiento, ahí en ese documento que se llama Primer Mandato Campesino y que expresamos muy claramente cómo es que queremos una reforma agraria, cómo la vemos, cómo la necesitamos. Pero ellos no estaban acostumbrados a eso, porque nosotros llevábamos 150 años, los señores políticos nunca nos habían dado la oportunidad a nosotros los campesinos, de hablar, de dar nuestras opiniones y hasta ahora lo hemos podido hacer a través del movimiento de organización campesina. Por eso cuando nosotros hablamos, cuando nosotros discutimos ampliamente y aprobamos un documento sagrado para nosotros, que se llama el Primer Mandato Campesino y lo dimos a la publicidad, cómo se asustaron los señores políticos y mucho más los señores terratenientes y latifundistas. Cuando nosotros decimos en el mandato que a las tierras hay que echarles mano, sin pagar ni un peso, nada, nada porque la tierra es un bien común, la tierra la puso Dios para el servicio de la humanidad. ¿Qué hiciera la humanidad sin la tierra, pues? Cuando el hombre vino al mundo ya estaba la tierra para que se sirviera de ella. La tierra Dios no se la escrituró a nadie, la tierra es un bien común como el agua y como el aire. Simplemente que unos más avispados se apoderaron de ella y luego legislaron para legalizar esa posición con escrituras y con códigos y vainas. Pero la

tierra es un bien común, la tierra la puso Dios para que el ser humano, para que la humanidad viva de ella. ¿Qué es lo que no sale de la tierra?, ¿qué será? Todo sale de la tierra. Nosotros somos parte de la creación. El hombre es parte de la creación y la tierra apareció para que el hombre se sirviera de ella; entonces es un bien común. No debía estar escriturada a nadie para que todos tengamos acceso a ella. Pero nosotros los campesinos no tenemos derecho sino a escarbar, a trabajar y a enriquecer otro miserable a costillas de nuestro trabajo y de nuestra hambre. A eso tenemos derecho, y eso es lo que nos otorgan nuestras leyes pa'que no friegue pues.

Eso es lo que otorgan nuestras leyes, porque a mí me toca decir ahora que nosotros —bueno casi me zafo: nosotros no hemos dirigido invasiones... Quiero aclarar una situación: ¿por qué se invade en Colombia? Al campesino en Colombia ya no hay que decirle: vea compañero invada, si usted tiene hambre, ¡no! Porque nosotros le habíamos dicho a los compañeros, no se siente a esperar la reforma agraria en la forma que está concebida, una reforma tan tímida, que es una cosa así... que las manitas son de este largo, las armas jurídicas son así, vea, no se siente a esperar que la reforma le solucione el problema, mire que el hambre que está aguantando, si es que se va a dejar morir de hambre ahí sentado. Entonces ya el campesino está consciente de lo que está pasando, está consciente de que su reforma no camina, no tiene armas jurídicas. Tiene muy buenos funcionarios extraordinarios, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, en Bogotá por lo menos tiene magníficos ejecutivos, pero para qué y ellos qué pueden hacer, si ellos son los primeros que tienen que respetar la ley y desenvolverse dentro de marco de la ley, dentro de lo que les permiten las armas que tienen. Son muy buenos, magníficos funcionarios, identificados con la reforma agraria, pero no pueden hacer más, y nosotros queremos mucho a través de la reforma.

Entonces ya el campesino está consciente, y no está como un pendejo simplemente esperando. ¡No! Entonces, ha comprendido la necesidad de echarle mano a la tierra ya que el INCORA no posee de armas para echarle mano; si no se puede por las vías legales, echémosle mano por las vías de hecho a ver qué pasa; a ver qué pasa. Y así, ya vemos los resultados.

La importancia de la invasión ¿Por qué es importante la invasión? En un país como Colombia es importante, porque ni el mismo Gobierno ni los políticos ni mucho menos los latifundistas, pues sería pedirle carne a un perro, ellos no han considerado necesaria la reforma agraria, o por lo menos no han considerado necesario dotar al Instituto de armas jurídicas que le permitan expropiar en

cuestión de 12 horas. ¡Ah! en mi tierra ¿sabe qué pasa?... que para expropiar un latifundio le metemos cuatro años apenas... Entonces el campesino, ya nosotros sabemos de esto, ya lo sabemos, ¡bah!, que antes no lo sabíamos, y estábamos como un pendejo esperando y espera y espera y espera...

Entonces la invasión en mi país sí tiene mucha importancia porque esto nos da la idea; precisamente a esta hora llevamos apenas unas 900 invasiones, no más, apenas. Pero el Gobierno ya se está dando cuenta y los señores políticos están un poquito asustados. Ahora sí están viendo que la cosa es de verdad, que ya nosotros estamos tomando nota de la cuestión. Ya no les caminamos como un rebaño detrás del pastor, ¡no!, ya les decimos cara a cara ustedes son los peores enemigos, ustedes son los que están entorpeciendo la reforma agraria en el país, ustedes están haciendo aguantar hambre a los campesinos, y nosotros estamos cansados de aguantarla. Ustedes son los obstáculos para la reforma agraria, porque ustedes son los latifundistas y los que legislan porque ustedes son los mismos, los mismos latifundistas en el Senado de la República, ¿cómo les parece la desgracia de nosotros?

Los mismos latifundistas están de senadores donde se hacen las leyes que rigen el país; los mismos latifundistas aprobando la reforma agraria, ¡qué cosa tan vulgar!, los mismos latifundistas son gobernadores, son ministros. Es el Congreso de la República donde se hacen las leyes y allá están todos nuestros principales latifundistas y terratenientes, empresarios, comerciantes en grande y los industriales. Tendremos apelación nosotros los campesinos, ni más faltaba, ni más faltaba que fuéramos tan mulas, tan idiotas de creer que ellos van a legislar en nuestro favor, ni más faltaba pasáramos de mulas. Eso ya lo estamos viendo. Ya nos estamos dando cuenta y ellos están preocupados. Me gusta mucho que se preocupen. Ya el Gobierno está pensando en serio, porque está viendo el tajo duro con los campesinos. Los señores políticos en este momento les cuento, señores, se está debatiendo un proyecto de ley en el Congreso de la República, un proyectito que presentó el presidente y el ministro. Pero es un proyectito que es una cosita así, ¡jal, eso no representa los intereses de nosotros, no, es una cosa que él hizo allá, él solito, como le convenía a él. Si... no van a creer que ese proyecto representa la necesidad o la aspiración del campesino o va a solucionar el problema del campesino, nada de eso. Sin embargo, a pesar de que es un proyecto tímido, tímido, una cosita así, de mentiras, y ¡ay! que alboroto que hicieron los parlamentarios. Porque ahora sí es que había llegado la revolución a Colombia. ¡La revolución... bendito sea mi Dios!

¿Cómo les parece...? Por eso es que la participación de nosotros, los campesinos, nos han dicho que es una participación subversiva. Que la participación o la representación de nosotros en la Junta Directiva de los Institutos Agropecuarios que es subversiva, a mí me lo han dicho en la cara. Entonces yo les digo: ¿De manera que pa'que no me digan subversivo me tengo que dejar morir de hambre...? Para no ser subversivo... ¿tengo que estar callado como una piedra...? ¿como una mula...? eso es lo que ustedes quieren... vayan pa'l carajo... digan lo que quieran, lo que les dé la gana, pero aquí vine a decirles la verdad y mientras pueda hablar la digo, así se pongan pálidos o colorados como les dé la gana.

Cómo les parece el proyecto de nuestro querido presidente, le tenemos mucho cariño, es un hombre noble, pero qué puede hacer el presidente donde hay unas leyes que parecen unos caimanes que por donde se mueven los chuzan. ¡Pobrecitos...!

El presidente tenía que presentar un proyecto de ley, una cosita, pues, que fuera muy suave para los señores latifundistas, pobrecitos. A ellos hay que sobarlos con mañitas. Entonces, el proyecto de ley que presentó nuestro presidente es una cosita, pues muy suavcita, porque lo van a discutir en el Congreso los mismos que tendrán que aprobarlo para que mañana con esa misma ley les expropian a ellos sus latifundios. ¡Ja! ¿Cómo le parece? Y apesar de que es un proyecto así muy suavcito, muy débil, muy enclenco, ¡Ave María! los señores congresistas están aterrados con ese proyecto, pues tenemos los campesinos y el mismo señor presidente se va a ver frente a un dilema, a que los señores del Congreso no le aprueben el proyecto por revolucionario. ¡Ja! ¡Revolucionario! ¡Es más revolucionaria mi suegra!

Bueno, pues, por qué es que se ríen de mí ¡ah! Yo sí no me enojo. Yo ya estoy vacunado contra todo. Yo no me enojo, lo que necesito es que ustedes no se vayan a enojar por lo que yo diga. Porque yo sé que hay muchos países que a veces el lenguaje de uno no es parecido, no lo entienden; o uno dice una cosa y entienden otra y a lo mejor creen que a uno lo están insultando. Por eso yo con anterioridad les dije: Tengan mucho cuidado; y por otra cosa, ustedes son personas demasíadamente cultas, profesionales; ustedes deben comprender que soy un campesino analfabeta, extraído de los cafetales del Quindío. Son ustedes los que me deben de comprender a mí y no yo a ustedes. Porque yo no tengo título, yo no tengo estudio. Ustedes sí lo tienen, ustedes tuvieron el privilegio de ir a una universidad; yo no fui ni siquiera a la escuela. Ustedes me deben de entender a mí. No esperen que yo les entienda a ustedes. El deber es de ustedes y no es el mío.

Les estaba contando lo relativo al proyecto de ley que se discute en mi tierra sobre unas reformas a la reforma agraria. Que los señores políticos, los señores parlamentarios, que es un grupo de 350 apenas. Los señores parlamentarios están asustadísimos con ese proyecto tan revolucionario, y no le falta a ese proyecto sino una camándula pues... ¡pa' ser quién! Pero ahora con las invasiones ya el gobierno dijo a los señores parlamentarios hay necesidad de reunirnos rápido porque esta cosa de las invasiones están malucas. Esto está fregado; estos campesinos del demonio están invadiendo y jodiendo mucho. Hay que aprobar este proyecto a ver cómo atajamos las invasiones. Señores, con proyecto o sin proyecto continuaremos invadiendo.

Yo vuelvo a insistir en una cosa. Se habla de bastante aquí sobre la representación del campesino, sobre la participación del campesino en el proceso en el desarrollo de la reforma agraria en los países latinoamericanos y, sin embargo, vemos cómo aquí apenas habemos cuatro. ¡Ah! Estamos dando en la trompa nosotros mismos. Sí, porque insisto, y muy respetuosamente, con el más infinito respeto que merecen los directivos los señores organizadores de este Seminario, es una sugerencia que les hago, pero no en mi nombre, en nombre de los campesinos de mi país, en nombre de los campesinos de Latinoamérica, que en estos Seminarios participe un campesino por país, que cada delegación traiga un campesino, aun cuando sea para que diga bestialidades como lo estoy haciendo yo aquí... No importa. Pero empezamos. La ley debe entrar por la casa. Sí aquí se habla de participación campesina, pues, es aquí donde debemos dar el ejemplo. Claro está, hombre caramba, ni más faltaba, si aquí decimos que la representación es indispensable, la participación... y aquí no le estamos dando participación al campesino. Hombre, nos estamos dando en la mula nosotros mismos.

Bien, con el infinito respeto que me merecen a mí porque entre otras cosas les agradezco infinitamente que yo haya podido participar en este Seminario y que haya podido por lo menos divertirles con mis pendejadas, pero yo soy así, yo soy así, y no puedo ser de otra manera... De manera señores, ayer se hablaba de la angustia del campesino, y al señor de Venezuela, al señor Lalindea, Laíndez, cómo es, yo no se de esos idiomas ni jota, me da trabajo pronunciar, apenas pido la comida en mi tierra, así clarito, pero aquí me da trabajo. Bueno, ayer causó alguna vainita la cuestión de la angustia del campesino. Sí señor, es una angustia para nosotros y para los campesinos de cualquier país, ver que pasan los días, pasan los meses y pasan los años y su problema es cada vez peor. Los ricos son cada vez más ricos y nosotros cada vez más pobres. Cómo no va a ser angustia, si como en mi patria vemos que pasa el tiempo y la reforma

agraria no llega; es una cosa pero es como una tortuga sin patas que camina yo no sé a que paso, pero no llega. Entonces el campesino está viviendo una angustia. La angustia de su hambre, la angustia de necesidad, la angustia de ver a sus hijos muriéndose de hambre, esperando quizá, lo que tal vez no va a llegar nunca. La reforma agraria no llega a nuestros hogares, y mientras tanto aguantamos sangre con nuestros hijos.

Gracias

PRIMER MANDATO CAMPESINO
ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS
IV JUNTA DIRECTIVA NACIONAL

COLOMBIA

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia consciente de las limitaciones y de los intereses de clases de los partidos políticos que hoy tienen asiento en el Congreso de la República para dar solución a la cuestión agraria colombiana en el marco de los intereses de la clase campesina y de la mayoría de nuestro pueblo y convencida por otra parte de la inoperancia del llamado Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, y de la falta de decisión política del gobierno nacional para adelantar un proceso de reforma agraria, democrático, masivo y rápido, que transforme radicalmente la actual estructura agraria colombiana, y la sustituya por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que al mismo tiempo garantice la justicia social en el campo y el desarrollo económico del país

Resuelve

Aprobar y publicar el presente documento que será conocido con el nombre de Primer Mandato Campesino, y cuyo desarrollo y ejecución se adscribe a las Asociaciones de Usuarios Campesinos y a los organismos que se crean en virtud del mismo.

CAPÍTULO I

OBJETIVOS DEL MANDATO

Artículo I:

Inspirado en la necesidad de incorporar al campesinado a los procesos de decisiones nacionales y promover el desarrollo socio-económico del país, sobre bases de justicia y equidad y teniendo en cuenta la función social que la constitución de la República asigna a la propiedad, este mandato tiene por objeto crear las condiciones para modificar bajo el lema de TIERRAS SIN PATRONOS, la estructura del

campo colombiano mediante un proceso de reforma agraria que parta de los siguientes presupuestos:

a) Eliminación del monopolio sobre la tierra y liquidación definitiva de la propiedad latifundista.

b) Prohibición y liquidación de los sistemas aberrantes de arrendamiento aparcería, parambería, agregados, vivientes y similares.

c) Entrega de la tierra gratuita y rápidamente a los que la trabajan o quieren trabajarla.

d) Sustitución del actual régimen de propiedad, tenencia, y explotación de la tierra, por el de las grandes unidades de las cooperativas de autogestión campesina sobre la base de la asociación voluntaria y el desarrollo tecnológico del campo.

e) Proteger al pequeño y mediano propietario que explota directamente su predio ayudándole a desarrollar su producción sobre bases cada vez más técnicas y económicas facilitándoles su tránsito gradual y voluntario a las explotaciones cooperativas de autogestión campesina.

f) Dar la debida protección al pequeño y mediano campesino víctima inconsciente del actual régimen, para eliminar las secuelas de los prestamistas intermediarios y usureros que se expresa en los juicios de desahucios que se han adelantado y continúan adelantándose, o de cualquier procedimiento que implique su desalojo de la parcela donde trabaja.

g) Facilitar a las explotaciones cooperativas de autogestión campesina y a los pequeños y medianos propietarios, la asistencia técnica, la maquinaria, el crédito suficiente y oportuno, adecuados sistemas de mercadeo, programas de vivienda, educación salud y seguridad social.

h) Crear fuentes de trabajo y propender por el crecimiento y diversificación de la industria y del aprovechamiento nacional de los recursos naturales.

CAPÍTULO II

DE LOS ORGANISMOS DEL MANDATO

Artículo II:

Con el objeto de acelerar el proceso antes descrito, y lograr su realización, así como contribuir efectivamente a la búsqueda de soluciones a los problemas surgidos en el campo colombiano, creáanse los consejos ejecutivos de reforma agraria a nivel nacional, departamental, regional, municipal y veredal.

Artículo III:

La composición de los "consejos ejecutivos de reforma agraria" será en lo posible la siguiente:

Dos representantes de los asalariados agrícolas, peones, jornaleros o iguazos.

Dos representantes de la Asociación de Usuarios Campesinos.

Un representante de los medianos propietarios.

Un representante de los pequeños propietarios.

Dos representantes de las cooperativas de autogestión campesina.

Dos representantes de los campesinos de zonas de colonización.

Dos representantes de los campesinos indígenas.

Dos representantes de los obreros sindicalizados.

Parágrafo:

Podrán hacer parte de los consejos ejecutivos de reforma agraria representantes de organizaciones que estén identificados con los objetivos del mandato y que la respectiva asociación estime conveniente.

Artículo IV

Los representantes de los consejos ejecutivos de reforma agraria serán designados por las asociaciones de usuarios, nacional, departamental, municipal y veredal, quienes de inmediato deben proceder a nombrarlos, teniendo en cuenta los criterios fijados para ello. Los miembros de los consejos ejecutivos de reforma agraria son de libre nombramiento y remoción de la Asociación de Usuarios Campesinos.

Artículo V

Los consejos ejecutivo-municipales de reforma agraria gozarán de plena autonomía para determinar la posible cabida máxima que una persona natural o jurídica pueda poseer en una zona o municipio del país y además para adelantar las funciones que le asigna expresamente este mandato. Las determinaciones de los consejos veredales de reforma agraria en cuanto hace la fijación del límite máximo de la cabida, sólo se tomarán en cuenta, cuando estén aprobados por el respectivo consejo municipal de reforma agraria.

Los consejos nacionales y departamentales de reforma agraria son coordinadores y asesores de los demás consejos que se encuentren

bajo su jurisdicción y tendrán además de las funciones establecidas a los consejos, la de velar por la aplicación consecuente de este mandato y resolver en última instancia los problemas que no se puedan solucionar a niveles inferiores.

Artículo VI

Para determinar la cabida máxima que una persona natural o jurídica pueda poseer en un municipio del país, los consejos ejecutivos municipales de reforma agraria tendrán en cuenta El Ingreso Medio Vital que una familia campesina necesite para la satisfacción de sus necesidades. Para la obtención del ingreso medio vital se tendrá en cuenta la fertilidad del suelo, topografía, vías de comunicaciones, distancias o centros urbanos, clase de cultivos y población familiar.

El consejo nacional de la reforma agraria reglamentará lo pertinente.

Parágrafo:

1. Los consejos municipales de reforma agraria determinarán a quienes se consideren como medianos propietarios.

2. En vista de que la justicia actual es supremamente costosa, lenta y parcializada, créase en virtud de este mandato la "Jurisdicción Campesina" cuya competencia se asigna a los consejos ejecutivos de reforma agraria quienes decidirán sobre las controversias surgidas entre campesinos por problemas de tierras siempre y cuando éstas voluntariamente decidan someterse a la decisión de dichos consejos.

Artículo VII

Son funciones de los consejos ejecutivos de reforma agraria las siguientes:

a) Intervenir para buscar la solución más conveniente a los problemas a que diere lugar la inequitativa distribución de la tierra especialmente en los casos de ocupación.

b) Resolver los conflictos que a nivel campesino se presentaran por problemas de tierras, siempre y cuando los campesinos cuya diferencia se trata de dirimir, se sometían a la decisión del consejo.

Las decisiones de los consejos, de reforma agraria son apelables ante la junta directiva de la Asociación Municipal de Usuarios, quien resolverá en la instancia.

c) Adelantar los estudios o investigaciones tendientes a aportar elementos de juicios para determinar el posible máximo de la propiedad privada que una persona natural podría poseer en una zona o municipio del país.

d) Proponer en base a esos estudios la posible cabida máxima de la propiedad privada en el área de una zona o municipio.

e) Elaborar un censo lo más completo posible sobre los predios que podrían estar por encima del límite máximo fijados tentativamente por el consejo ejecutivo municipal de reforma agraria, y de los que se encuentren afectados por arrendatarios, aparceros o similares, o estén abandonados por más de dos años, o sean de propiedad, de personas jurídicas distintas a empresas comunitarias o cooperativas de autogestión campesina, señalando su grado de explotación económica, agrícola o ganadera y su extensión.

f) Recoger la información y organizar un listado de los campesinos sin tierra, de los asalariados permanentes y transitorios, de los arrendatarios, aparceros y de los pequeños propietarios o minifundistas.

g) Tramitar y decidir sobre las solicitudes, de las organizaciones campesinas o de los campesinos individualmente, que se hicieren con relación a la colonización, expropiación, adjudicación, explotación y demás aspectos de la reforma.

h) Estimular y ayudar a las cooperativas de autogestión campesina que se constituyan y al desarrollo económico y técnico de la pequeña y mediana propiedad.

i) Establecer relaciones con las entidades públicas o privadas que tengan que ver con el desarrollo de la comunidad en el campo, relativos a la reforma agraria, y coordinar la prestación de servicios.

j) Organizar charlas y conferencias para divulgar el contenido del mandato.

k) Las demás que les asigna el mandato y su reglamento.

Artículo VIII

Los consejos ejecutivos de reforma agraria y sus miembros personalmente estarán obligados a rendir cuentas de sus gestiones a las respectivas asociaciones de usuarios campesinos.

CAPÍTULO III

ASPECTOS PROGRAMÁTICOS DEL MANDATO

Artículo IX

Los aspectos del programa agrario que deben servir de base para el trabajo de motivación, concientización y organización, a realizar por los consejos ejecutivos de reforma agraria son:

1. Crear las condiciones para que se establezca al tenor del Artículo 30 de la Constitución Nacional, la expropiación como la única forma de adquirir predios de propiedad privada con destino a la reforma agraria.

2. Lograr que sean declaradas de utilidad e interés social, y por lo tanto, expropiables las grandes propiedades latifundistas de personas naturales o jurídicas.

3. Lograr que se establezca y apruebe la unidad de predios para efectos de expropiación esto es, que se considere como un solo predio los que pertenezcan en el país a una misma persona natural o jurídica y en consecuencia la expropiación recaiga sobre el área excedente a la cabida máxima fijada para la zona o municipio, donde se encuentre ubicada.

4. Lograr que se prohíba la tenencia y propiedad de predios rurales por parte de sociedades anónimas o cualquier otro tipo de sociedades distintas a las empresas de autogestión campesinas.

5. Lograr que para establecer el límite máximo de la propiedad privada de personas naturales en el país se tenga en cuenta los estudios o investigaciones realizadas por los consejos ejecutivos de reforma agraria y su proposición sobre el límite de la cabida máxima.

6. Lograr que sea reconocida la utilidad pública y el interés social en la expropiación de la totalidad de los predios de propiedad de sociedades anónimas o cualquier otro tipo de sociedades distintos a las empresas cooperativas de autogestión campesina; en la totalidad de los predios abandonados por sus dueños por más de dos años, en la totalidad de los predios con arrendatarios, aparceros o similares, respetando la pequeña y mediana propiedad.

7. Lograr la declaratoria de utilidad pública de interés social, en la expropiación de las instalaciones, edificaciones, maquinarias, ganado y demás medios de producción, de los latifundios con desarrollo agroindustrial o ganadero que para su operación utilicen mano de obra asalariada, para ser explotada por los propios trabajadores.

8. Lograr se declare la afectabilidad para fines de reforma agraria de los predios rústicos concedidos para las exploraciones de hidro-

carburos y demás actividades mineras y las dadas en concesiones para explotaciones madereras, cuando pudieren ser explotadas en producciones agropecuarias campesinas, sin perjuicio de interferir el desarrollo de las actividades antes citadas.

9. Lograr que las tierras de propiedad de la nación sean declaradas Tierras de Propiedad Social "y se prohíba en lo posible su adjudicación a título de propiedad privada", quedaría excluido el siguiente caso:

Que el actual poseedor demuestre su posesión y explotación con anterioridad a este mandato, y que la extensión adjudicada no exceda el límite máximo fijado para la zona o municipio donde esté ubicado.

10. Lograr sean abolidos los contratos de arrendamiento, aparcería, porambería, agregados y que las deudas pendientes contraídas entre campesinos y latifundistas, sean declaradas extinguidas.

11. Lograr sean igualmente extinguidas todas las garantías reales e hipotecarias con que estén gravados los predios de propietarios por debajo de la cabida máxima fijada para una zona o municipio del país y las tierras expropiadas para los fines de la reforma agraria.

12. Lograr que las tierras expropiadas sean adjudicadas en forma gratuita a los campesinos que las trabajan o quieren trabajarlas y las deudas pendientes por compra de tierras por parte de campesinos al Estado o a latifundistas sean declaradas extinguidas.

13. Lograr sean declarados inembargables los predios cuya extensión sea inferior a la cabida máxima fijada por una zona o municipio del país por los consejos ejecutivos de reforma agraria y en consecuencia los juicios de desahucios o cualquier otro procedimiento que implique desalojo del predio o de la parcela por parte del campesino trabajador, sea suspendido en el estado en que se encuentre inclusive habiéndose dictado sentencia.

14. Lograr que le sea reconocido el derecho a los latifundistas expropiados de retener una extensión igual al máximo de la cabida establecida para una zona o municipio del país, donde estuviere ubicado el predio, garantizándole la unidad de la porción que haya de retener, y la distribución equitativa y justa de las aguas.

15. Lograr que a los pequeños propietarios minifundistas que posean extensión inferior al ingreso medio vital se les adjudique gratuitamente las tierras necesarias para completarlo.

16. Lograr que puedan ser distribuidas entre los campesinos las tierras de la nación, los departamentos y los municipios exceptuando apenas los siguientes casos:

a) Las entregadas a las empresas de autogestión campesinas o a los campesinos individuales.

b) Las que se dedican a establecimientos públicos o granjas de ser-

vicio general a la comunidad, mientras se mantenga esta situación para el cumplimiento de sus propios fines de modo directo, sin derivar de ello renta.

c) Las áreas dedicadas a fines de enseñanza, recreación popular, fomento agropecuario, investigación y salubridad social.

d) Las áreas destinadas a programas de vivienda popular.

e) Las declaradas reservas nacionales.

f) Las destinadas a ciertos fines de asistencia social previa declaratoria de su carácter por el respectivo consejo municipal de reforma agraria.

Artículo X

Por los latifundios expropiados, no se pagará ninguna indemnización.

Artículo XI

Las instalaciones, edificaciones, maquinarias, ganados y demás medios de producción que hubiere lugar a expropiar para los fines de la reforma agraria serán objeto de tasación independiente y su pago correrá por cuenta del Estado.

Artículo XII

Las tierras expropiadas o de propiedad social se dedicarán a cooperativas de autogestión campesina o se distribuirán en parcelas a los campesinos, de acuerdo a la decisión del respectivo consejo ejecutivo de reforma agraria, previa consulta con los campesinos beneficiarios.

Artículo XIII

Los latifundios con desarrollo agroindustrial o ganadero se destinarán a la producción por el sistema de cooperativas de autogestión campesina.

Artículo XIV

Elaborar un estatuto de la "Cooperación Agraria" que se fundamente en lo siguiente:

1. Las cooperativas de autogestión campesina son empresas de producción a gran escala que surgen de la unión voluntaria de peque-

ños propietarios; de la expropiación de latifundios con desarrollo industrial o ganadero y de la decisión de un grupo de beneficiarios de la reforma agraria.

2. Las cooperativas de autogestión campesina se basan en el trabajo colectivo de socios con igualdad de derechos y deberes y realizan toda su actividad económica, con plena independencia, basándose en la democracia interna cooperativa y su propio reglamento.

3. Los principios de la organización y de las formas de trabajo de las cooperativas de autogestión campesina, los derechos y obligaciones de sus miembros deben quedar, reglamentados en el estatuto de la cooperación agraria.

4. Las cooperativas de autogestión campesina podrán decidir en dejar una parte de la explotación para parcelas de beneficio individual en la proporción que lo determinen los socios.

5. Las cooperativas de autogestión campesina planearán su producción de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional, con miras a satisfacer las necesidades de alimento de la población colombiana, sustituir el monocultivo, consolidando nuevos renglones de producción con destino a la exportación y proveer a la industria de materias primas.

Artículo XV

De acuerdo a la socialización de los medios de producción y al desarrollo tecnológico alcanzado y para combinar el interés general con el interés individual existirán los siguientes tipos de cooperativas de autogestión campesina:

Tipo 1. Cooperativas de producción y servicios basados en la pequeña y mediana propiedad, con el fin de utilizar maquinarias, semillas, etcétera, y organizar el mercadeo de productos.

Tipo 2. Cooperativas basadas en el aporte de parcelas de distintos valores y el trabajo conjunto.

Tipo 3. Cooperativas sobre la base de la colectivización de latifundios expropiados que se encuentren inadecuadamente explotados.

Tipo 4. Cooperativas sobre la base de la colectivización de los latifundios expropiados con desarrollo agro-industrial.

Tipo 5. Cooperativas sobre tierras de propiedad social.

Artículo XVI

El estatuto de la cooperación agraria velará:

a) Por establecer una estrecha cooperación entre los campesinos cooperados y los individuales.

b) Por la creación de un banco agrario que provea de crédito a las cooperativas de autogestión campesina y los pequeños y medianos propietarios para el fomento de la producción. Este banco adoptará su política de crédito a las determinaciones del organismo ejecutor de la reforma agraria.

c) Que sea decretada la nacionalización de las importaciones de maquinarias e insumos agropecuarios y se adscriba su administración al organismo de la asistencia técnica de la reforma agraria, el cual deberá establecer en distintas zonas del país, estaciones de maquinarias para satisfacer las necesidades técnicas de las cooperativas de autogestión campesina de las propiedades individuales. Dichas estaciones suministrarán maquinarias a las cooperativas y prestarán por precios módicos los servicios de utilización de estos equipos y maquinarias mediante el alquiler a quien necesite de ellos.

d) Adelantar programas de vivienda en las cooperativas para lo cual deben destinarse los aportes respectivos.

e) El estado debe destinar de su presupuesto las cantidades suficientes para la realización y desarrollo de la reforma agraria propuesta.

f) Elaborar programas de seguridad social en el campo como complemento de la reforma agraria.

g) Que el estado por intermedio del organismo de la asistencia técnica de la reforma agraria establezca centros de investigación de carácter agronómico o zootécnico y centro de asistencia técnica para consulta de los campesinos y de las cooperativas.

Artículo XVII

Para lograr la modernización y mecanización del campo el Estado debe fomentar la construcción de una industria nacional de maquinarias.

Los objetivos del mandato servirán de guía para su reglamentación, interpretación y ejecución.

Este mandato rige desde la aprobación por parte de la junta directiva nacional.

*Los campesinos pueden hacer más por Colombia
como hombres libres que como esclavos*

Fúquene, Isla del Santuario 22 de agosto de 1971

ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS
IV JUNTA DIRECTIVA NACIONAL

RESUMEN DE LA IV JUNTA DIRECTIVA NACIONAL ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS

COLOMBIA

1. Raíces históricas de la lucha del Campesinado

La lucha presente del campesinado tal como aparece en la superficie de la vida social asume la forma visible de una vasta movilización de sectores explotados y pauperizados del campo (arrendatarios, aparceros, peones, campesinos desempleados y sin tierras) tendiente a provocar una decisiva redistribución de la propiedad rural. Obviamente, este combate los enfrenta en primer término y de manera directa con la clase de los grandes terratenientes latifundistas, es decir con los propietarios de grandes fundos rurales destinados a la explotación ganadera extensiva así como con los propietarios de unidades territoriales incultas y, en general, inadecuadamente explotadas.

2. Ley 200 de 1936

Con respecto a esta ley es necesario destacar dos aspectos: por una parte, el claro reconocimiento de la necesidad económica que impulsó su expedición y que no era otra que el intento de disminuir el precio del trabajo asalariado en provecho de la ascendente burguesía empresarial de las ciudades; de otro lado, la ilusa esperanza que revela el que con el precario recurso jurídico de una redefinición acerca de la función social de la propiedad y de las normas posesorias se garantizaba un efectivo desarrollo de fuerzas productivas en el campo.

3. Ley 100 de 1944

Poco antes que el auge económico iniciado en 1946 le permitiese a la burguesía contar con capitales disponibles para ocuparse en la conquista de la agricultura, el latifundio arrancó la Ley 100 de 1944 que le concedía plenas garantías para imponer también sus propias condiciones en la transformación neocolonial del sector agropecuario. De esta manera, la gran expansión del mercado interior que se hace sentir con particular intensidad después de 1948 obtiene su respuesta

agraria en la “violencia” y en el saqueo mancomunado del campesinado por parte del latifundio y el capital.

En términos generales y ateniéndonos a las tendencias más relevantes observadas en la evolución del sector rural puede afirmarse que cuando el campesinado ha limitado su combate a una movilización contra la propiedad latifundiaria guardándose prudentemente de afectar la gran propiedad capitalista moderna, su lucha ha estado dominada por una ideología burguesa que se corresponde con los intereses de las clases dominantes y de sus propios explotadores.

4. Ley 135 de 1961

Así, la Ley 135 de 1961 señala formalmente como responsable de la miseria del campesinado a “la inequitativa concentración de la propiedad rural” en pocas manos y a la utilización poco productiva y extensiva de la tierra.

Podría pensarse que se trata de una tímida acusación contra el latifundio como lo creían también sus propios gestores. No obstante, esto no puede dejar pasar por alto un hecho fundamental: esta ley es el resultado de un compromiso entre las clases dominantes que luego de una docena de años de saqueo conjunto al campesinado y al proletariado emergieron a la escena social en cuanto abierta alianza entre la burguesía y la gran propiedad territorial bajo la forma política del *Frente Nacional*, esto es, la alianza política que les ha permitido detentar íntegra y hegemónicamente el poder político en su propio beneficio.

Es necesario anotar brevemente, entonces, las razones que pudieron haberlas empujado a asumir este compromiso. Entre ellas dos deben ser tomadas en cuenta:

a) La grave situación de orden público creada por la persistencia de la “violencia”, en tanto que esta última ya había cumplido su papel fundamental de crear condiciones para el desarrollo capitalista de la agricultura y la transformación y el crecimiento neocolonial del latifundio, su persistencia constituía un grave problema político y económico para la continuación “pacífica y ordenada” de la explotación neocolonial del campesinado y para el pleno aprovechamiento de las nuevas condiciones económicas por ellas mismas creadas. Por un lado las clases dominantes requieren una vez cumplida la misión del capital de adecuar la conformación social a sus requerimientos, la más plena y segura garantía para continuar su tarea de explotación según lo determinan las leyes inertes de la economía. Por otro, la continuación del conflicto constituía una amenaza a la estabilidad

política de su dominio por cuanto en ciertos sectores la lucha del campesinado amenazaba con tomar rumbos propios independientes de la dirección de los partidos tradicionales. Se trataba, pues, de una medida de *pacificación* como buena parte de las tomadas por el Frente Nacional en el momento de su inauguración.

b) Se trataba, igualmente, de represar la avalancha emigratoria de campesinos hacia la ciudad. Desde un punto de vista social lo que se pretendía era evitar las graves conmociones político-sociales que podrían sobrevenir por la presencia de una masa enorme de migrantes en los centros urbanos que no podrían ser absorbidos por la industria afectada en aquel momento por una profunda recesión. Esto explica que Carlos Lleras haya expresado al presentar el proyecto de ley en el senado que “lo que tienda a vincular a la tierra a la población campesina puede considerarse como social y económicamente útil, aun en el caso de que en algunos sectores rurales tenga que prolongarse una economía de simple subsistencia”.

Aquí se evidencia hasta qué punto los objetivos explícitos de la actual ley de reforma agraria no resultan contradictorios con el tipo de “evolución” capitalista burgués-terrateniente. En la práctica se trata más bien de promover una política que lo haga socialmente viable para asegurar su estabilidad instrumentando algunos recursos jurídicos para resolver *legal y pacíficamente* los conflictos entre campesinos y terratenientes allí donde amenacen convertirse en un problema de orden público. Dicho en otros términos, se pretende mantener al campesinado en su situación de marginamiento, obviar obstáculos al orden neocolonial en el campo y resolver las contradicciones con las clases explotadas, especialmente los conflictos sobre tierras dentro del marco de la propia legalidad de las clases dominantes.

5. La violencia de los opresores

“La violencia” es la dimensión exacta que asume en Colombia el proceso de descomposición capitalista neocolonial del campesinado: empujado por la dominación ideológica, bien de la burguesía liberal, bien de los sectores latifundistas atrincherados en el partido conservador, amplias masas de campesinos explotados y pauperizados se enfrentan en una inclemente batalla que las desangró desde 1948 hasta el comienzo de la década del 60. Su efecto inmediato tomó la forma de una expulsión en gran escala de pequeños propietarios campesinos hacia las ciudades e, incluso de medianos propietarios y en la explotación, la pauperización y la conversión en proletarios de otra masa igualmente importante; sobre la ruina y el despojo de

esta masa campesina se dio el más sustancial desarrollo capitalista del sector agropecuario colombiano.

6. *La llamada modernización capitalista*

De hecho, lo que revela el conjunto de la política agraria no es otra cosa que la efectiva combinación de medidas para conservar al campesinado parcelario concentrado sobre sus propias tierras (reforma agraria), con medidas de estímulo a la producción capitalista y desenvolvimiento de la ganadería como puede también fácilmente comprobarse al observarse la evolución de la cartera bancaria en los últimos años y la cancelación de los créditos otorgados entre otras, de la modalidad de otorgar los préstamos sobre la base de garantías reales, lo cual obviamente, sólo permite el acceso a quienes poseen ya una elevada acumulación de bienes raíces y mercancías. Por lo demás, que el desarrollo neocolonial capitalista va acompañado de una progresiva incorporación de tierras al latifundio, lo prueba el simple hecho que a un incremento entre 1960 y 1970 de 67 mil cabezas de ganado correspondió un incremento en 105 mil hectáreas dedicadas a patos en ocho departamentos de la región centro y sur del país.

7. *La dominación ideológica sobre el campesinado*

Todo lo anterior demuestra que la limitada contradicción del latifundio con los intereses del desarrollo capitalista, que la burguesía aparentemente le señala al campesinado, constituye una verdadera dominación ideológica de la lucha de este último por los intereses de las clases dominantes que frena e inutiliza su combate y que de otra parte, se corresponde con los intereses de la propiedad latifundiaría. Por paradójal que parezca la cuestión reviste estas características como prueban los insignificantes avances alcanzados por la lucha del campesinado hasta tiempos recientes, no obstante su inquebrantable y férrea combatividad.

8. *Inicio de la liberación campesina*

Pero así fue hasta tiempos recientes: con la iniciación del proceso de organización campesina a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (1968) el campesinado ha comenzado a liberarse de esta dominación. En verdad que tal organización fue inicialmente ideada por la burguesía misma, con el objetivo, justamente, de organizar el campesinado parcelario para que adoptase la táctica de limitar su acción a la exigencia de mejores servicios de asistencia

técnica y de crédito suministrados por los organismos del sector público. Sin embargo, al paso que los campesinos han ido superando su atomización gracias a la experiencia del trabajo organizado y conjunto, estas limitaciones han venido siendo superadas.

9. El movimiento de Anuc y la revolución agraria

El viraje más importante que en este sentido ha dado el movimiento campesino está marcado por la emergencia de un combate generalizado contra las formas de gran propiedad territorial, latifundiaría o capitalista. La aparición de conflictos con grandes propietarios de unidades adecuadamente explotadas (por ejemplo, en Jamundí, la Costa Atlántica, Candelaria y en los Valles de la Laguna de Fúquene y Ubaté), lo ha enfrentado directamente en todas las poderosas organizaciones de la burguesía agraria asociada en organismos tales como SAC, FEDEGAN, y el recientemente creado MAN, justamente, a estos sectores los respaldan políticamente las distintas fracciones del capitalismo agrario y del latifundio representadas directamente en el ala Ospina laureanista del partido conservador y en el sector turbayista del partido liberal; pero también en gran medida y bajo otras formas en los dirigentes de la Alianza Nacional Popular, ANAPO, y en otros grupos representativos de la burguesía entre ellos el Llerospinismo y otras fracciones del partido conservador.

En realidad,

tal enfrentamiento no es otra cosa que la respuesta que tiene que dar el movimiento campesino al reto decisivo que le plantea la revolución agraria o enfrenta y confronta directamente a todas las clases de grandes propietarios en el campo en un combate definitivo por la redistribución de la totalidad de la propiedad territorial, o inutiliza su combate dominado por la ideología de las clases dominantes y asfixiado dentro del estrecho marco de las condiciones que aquéllas le imponen.

10. Catorce mil latifundistas contra dos millones y medio de campesinos

La lucha de campesinado tiene, en esta etapa, un carácter esencialmente democrático; es decir, que su movilización está determinada fundamentalmente por el objetivo de destruir la gran propiedad multiplicando las explotaciones comunitarias y cooperativas y las formas de propiedad familiar; la lucha tiene, pues, como característica que no se dirige a abolir todas las formas de propiedad en el campo sino

una forma específica de la misma: la gran propiedad tanto latifundista como capitalista.

Puede afirmarse, en términos generales, que la lucha enfrenta básicamente a una minoría de 14 mil grandes propietarios que controlan aproximadamente 11 millones de hectáreas, o sea, alrededor del 45 por ciento de la tierra censada en 1960 y a una enorme masa de 1 400 mil familias campesinas, asalariadas y minifundistas.

La situación social de este campesinado explotado y pauperizado puede entreverse a través de las siguientes cifras:

Cuadro 3

Productores en explotaciones de menos de una hectárea	298 000
Productores en explotaciones de entre una y dos hectáreas	191 000
Productores en explotaciones entre 2 y menos de 5 hectáreas	267 000
Trabajadores asalariados	700 000
TOTAL	\$ 1 456 000

A mayor abundamiento también debe tenerse en cuenta que los 300 mil productores que se localizan en fundos menores de una hectárea perciben ingresos que en su mayor parte provienen del trabajo asalariado fuera de su explotación. Con lo cual la real cifra de trabajadores asalariados viene a colocarse en cerca de un millón.

11. *El minifundista es un proletario*

Si no tuviésemos en cuenta que el minifundista se comporta, además, como un semiproletariado dejaríamos a oscuras uno de los rasgos más definitorios de su condición; asumiéndose como pequeño propietario cuando cultiva su propia parcela es un trabajador asalariado cuando:

“Ante lo pequeño de su parcela y la estacionalidad de los cultivos, el minifundista, para aliviar su situación, tiene que vender su fuerza de trabajo a las fincas medianas o grandes, por cualquier precio, haciendo bajar los salarios agrícolas de la región a niveles bastante alejados de los mínimos estipulados por la ley”.

En otras palabras, la parcela minifundista es incapaz de ocupar productivamente la fuerza de trabajo de su propietario y de su familia y por lo tanto, tiene que recurrir a contratarse si encuentra quien lo emplee aunque sea a muy bajo jornal.

12. *El mediano propietario es su propio asalariado*

La segunda categoría social en la clase de los propietarios parcelarios la constituyen los propietarios de fundos de tamaño familiar. Para ellos la propiedad de la tierra y de los medios de trabajo aun cuando aleatoriamente les pueda permitir obtener un beneficio sobre el precio de su propia fuerza de trabajo y de la ajena que puedan utilizar adicionalmente es ante todo la condición para obtener su subsistencia y la de su familia y pagarse los salarios de la fuerza de trabajo personal invertida en la producción cuando al entrar en el circuito del cambio capitalista de mercancías, esto es, al ponerse en contacto con el mercado, enajena el producto de su actividad. "Para decirlo en una palabra este campesino, es ante todo, su propio asalariado."

13. *Un millón de asalariados consecuencia del capitalismo agrario*

En cuanto se refiere a los trabajadores asalariados, es decir, el proletariado en el más estricto sentido de la palabra, sabemos ya que forman un contingente de más de 700 mil trabajadores. Es obvio que su explotador directo se presenta bajo las dos formas fundamentales de la moderna empresa capitalista y del latifundio. Bastaría añadir que las estadísticas nos ponen en conocimiento que en las 800 mil hectáreas que se destinan a la agricultura moderna y están, por consiguiente, eficientemente explotadas encuentran empleo unos 35 mil asalariados; de otra parte existen 32, 720 mil hectáreas en pastos naturales y artificiales: calculando que solamente el 50 por ciento de esta gigantesca extensión ofrezca posibilidades económicas inmediatas de explotación, resulta que algo así como 16 millones de hectáreas se dedican a la ganadería extensiva, subsector en el cual vendrían a encontrar ocupación otros 340 mil asalariados. El otro probablemente se ocupa en empresas de tipo familiar o se emplea estacionalmente durante las épocas de recolección: es parte del gigantesco excedente de fuerza humana de trabajo contenido en los 2 414 mil campesinos que se apiñan en las 2 600 mil hectáreas que poseen los minifundistas y pequeños propietarios.

14. *El desarrollo capitalista también genera el atraso*

Resulta, desde luego, de una incontrastable evidencia que el problema central que se mueve detrás de toda la cuestión campesina es el bajo desarrollo de fuerzas productivas alcanzado por el sector agropecuario. Para expresarlo en los términos exactos debemos decir que son las necesidades sociales de abrir un nuevo camino para la más

plena utilización trabajo y de los modernos recursos productivos lo que en esta presente etapa de movilizaciones y conmociones campesinas ha entrado en contradicción con las formas de propiedad imperantes.

Y no es solamente el hecho que el primitivo desarrollo de fuerzas productivas en la agricultura se exprese en la inadecuada explotación de la tierra, en el desempleo y en la escasa aplicación de las modernas técnicas productivas y, entre ellas, de la maquinaria. Se trata ante todo y fundamentalmente del hecho que el desarrollo del capitalismo neocolonial supone en la agricultura, al lado del desenvolvimiento de la empresa agrícola capitalista, la profundización también del monopolio de tipo latifundiaro y el mantenimiento del atraso en el subsector del campesinado parcelario que se convierte en el objeto de un saqueo económico en gran escala a través de todas las formas que asume el capital en el circuito de la circulación capitalista de la mercancía.

15. *La cuestión agraria es un problema político*

Al punto que hemos llegado resulta indispensable preguntarse por la posición que frente al problema agrario han asumido los diferentes sectores políticos que expresan los intereses de la burguesía y los terratenientes y tratar de explicarse, por lo tanto, las contradicciones que parecen haber emergido entre los sectores liberales y conservadores autodenominados “progresistas” y aquellos que prefieren seguir reclamándose como representativos de “las más puras tradiciones democráticas”.

16. *El ospinismo y el turbayismo voceros del latifundio*

La contradicción política más relevante emergida en el seno de las clases dominantes toma la forma de un enfrentamiento del sector Llerolopista del partido liberal con el sector dirigido por Gómez-Ospina en el conservador el cual, aparentemente, amenaza quebrar la alianza entre los sectores que representan los intereses de los grandes terratenientes y los tradicionales voceros de la burguesía neocolonial. En lo que respecta a la fracción turbayista del partido liberal, se ha colocado decididamente al lado de los intereses agenciados por el ospinismo; uno de sus más calificados dirigentes, el senador Hernando Durán Dussán, ha sostenido en un debate en el curso del presente año en el senado de la República la peregrina tesis de que el problema agrario colombiano radica no en la escasez de tierras ni en su mala distribución sino en que la población colombiana se encuentra mal ubicada sobre el territorio nacional, excesivamente con-

centrada sobre las regiones norte, centro y sur-occidental, cuando al oriente y al sur hay enormes extensiones incultas. En este sentido coincide exactamente con la tesis latifundista según la cual la solución al problema radica, ante todo, en promover la colonización.

No hay duda que el ospinismo y el turbayismo apoyan abiertamente los intereses del latifundio aun cuando continuamente reiteren su adhesión a los principios de la ley 135 precisamente por que, como ya se hizo notar atrás, una reforma agraria de este tipo constituye la perfecta combinación entre la política de retención del campesinado parcelario sobre sus tierras y el modo de desarrollo neocolonial de la agricultura y la ganadería. Para el expresidente Ospina Pérez una reforma agraria integral es ante todo afirmación de la propiedad "porque no se puede hacer propietarios destruyendo el derecho de propiedad" según afirmó en el discurso que pronunció el 29 de mayo ante la junta de parlamentarios conservadores.

17. *La estrategia llerista*

Se comprende entonces, por qué la estrategia llerista en relación al problema campesino toma cuerpo en la articulada combinación de tres tácticas simultáneas y complementarias; en primer término, "retener al campesinado parcelario sobre sus tierras" utilizando para ello, en lo esencial, programas de extensión, mejoramiento del crédito y de los sistemas de mercadeo que puedan incrementar su productividad y su ingreso. En segundo lugar, "aflojar tensiones sociales en el campo", de tal manera que aquella retención que busca conjurar situaciones explosivas en las ciudades no termine por dar lugar a una conflagración igualmente grave en el sector rural: y para este fin, conversión en propietarios de los arrendatarios y aparceros y distribución de tierras en aquellas zonas donde las tensiones amenacen con hacer explosión.

Por último "utilización de técnicas de alta densidad de mano de obra" en el mayor número posible de las ramas de la producción agropecuaria.

Como se ve, este programa no tiene nada de progresista, incluso la creación de la Asociación de Usuarios Campesinos obedeció al vano intento de concentrar y reducir los esfuerzos del campesinado a la simple obtención de servicios más ágiles por parte de las entidades del sector público y de comprometerlo con esta política bajo el pretexto de conferirle un imaginario "poder decisorio" en los planes que desarrollaban tales instituciones permitiéndoles así a los agricultores "tomar conciencia acerca de las materias que singularmente les interesan", según aseguraba el ministerio de Agricultura.

El llerismo no es simplemente una táctica relacionada con la cuestión agraria: es una estrategia global económica, social y política “dominada por la ideología” desarrollista que busca encontrar soluciones a los conflictos económico-sociales de las formaciones neocoloniales en el marco del capital y de los intereses del imperialismo a los cuales están atadas ineluctablemente estas sociedades por intermedio del mercado mundial.

18. *Confuso y reaccionario el programa agrario de ANAPO*

ANAPO no es una amenaza a la hegemonía económica del capitalismo: su *plataforma*, por ejemplo, acoge una ideología de la congestión en las empresas y de la supresión de los conflictos entre patronos y asalariados, conservando, no obstante, la existencia de unos y otros. En la práctica, ANAPO es un movimiento denominado por la ideología de la pequeña burguesía que busca por todos los medios posibles la multiplicación y la permanencia de todas las formas de pequeña propiedad partiendo de un hecho primordial: el respeto a la propiedad. Aun cuando en sus filas militan amplias capas del proletariado y es el partido de los marginados de todo tipo esto no impide que aquella ideología sea precisamente la que imprime su marca a la práctica del movimiento: representa con exactitud la reacción de los pequeños propietarios despojados de la propiedad o en trance de verse empujados al desempleo o la proletización por el ininterrumpido avance de la propiedad capitalista monopólica que ha propiciado la descomposición más lamentable de aquella clase social.

De aquí que en el regresivo proyecto ideológico de reforma agraria formulada por la ANAPO se le asigne señalada importancia a la idea de la multiplicación de propietarios por programas de colonización en gran escala. Si lo que se trata es de respetar toda propiedad privada suministra una inefable fórmula trinitaria: que los pequeños propietarios sigan siéndolo, que los grandes conserven la suya y que los que no lo son, puedan hacerse tales, conquistando nuevas tierras. Sobre este fondo puede comprenderse más fácilmente la razón por la cual el programa agrario de ANAPO resulta increíblemente incoherente y reaccionario.

19. *El proyecto de reforma agraria del gobierno apenas sacrifica un concepto de la propiedad*

Sometido al fuego de la oposición de los sectores más recalcitrantes del latifundio que veían con malos ojos una continuidad de-

masiado abierta en relación a la política llerista, y a la presión cada vez más pujante de quienes querían ponerla en práctica con la máxima constancia, el presente gobierno ha acabado por querer hacer justicia a los dos con el reciente proyecto del ministro Jaramillo Ocampo; mientras de un lado reconoce que es necesario afrontar las expropiaciones cuando así lo impongan razones de tranquilidad social, por el otro procura estimular a largo plazo, lentamente y en escala muy limitada algún mejoramiento en la utilización productiva de la tierra asegurando la propiedad sobre la misma a los grandes propietarios latifundistas. Lo cual prueba que el Frente Nacional sigue siendo lo que siempre ha sido: el sistema que expresa los intereses de la alianza burgués terrateniente.

Lo dicho queda por demás demostrado en algunos otros artículos del proyecto de reforma agraria del gobierno, entre ellos el de la participación de utilidades que fue concebido para aliviar un poco la tensión en el campo dentro del marco, desde luego, de los intereses de la burguesía y el latifundio.

Dicho mecanismo tal como está concebido elimina toda posibilidad por parte del trabajador de discutir el origen de las utilidades y su cuantía. Indiscutiblemente el proyecto de reforma presentado por el gobierno al congreso representaba la posición de clase de burgueses y terratenientes que entienden en una u otra forma el peligro que constituye la conflictiva situación en el campo colombiano, pero no obstante no se deciden, como no pueden decidirse, por sus limitaciones clasistas, a ir más allá de "sacrificar un concepto de la propiedad" pero en manera alguna a sacrificar un solo propietario.

LA EMPRESA COMUNITARIA, ESTRATEGIA PARA LA REFORMA AGRARIA

*Instituto Colombiano de la
Reforma Agraria (INCORA)*

INTRODUCCIÓN

Los procesos en que se encuentra involucrado el hombre son esencialmente dinámicos, es decir cambiantes.

Por ello, con el avance del tiempo, se presentan condiciones nuevas con circunstancias propias, dentro de un movimiento general.

En el campo de la reforma agraria se verifica plenamente la consideración anterior. Siendo ella fundamentalmente un proceso de cambio en las relaciones de los hombres, las experiencias de quienes diariamente están en contacto con la realidad de la reforma institucional, son la causa de que se formulen planteamientos acordes con la actualidad y que se presumen capaces de prever las alternativas del proceso de cambio, en un futuro cercano. Supuesto es que esas alternativas no podrían considerarse rígidas sino susceptibles de ser modificadas de acuerdo con la dinámica propia del ser humano. De otro modo, sería incurrir en una contradicción intrínseca.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, ha llegado a considerar, por las experiencias acumulativas, que para acelerar los cambios que propugna la reforma, es necesaria la unidad campesina y su organización para la producción.

Se define en este documento de trabajo, un instrumento que se espera acelere la consecución de objetivos de la reforma agraria a través de la Unidad Campesina y su integración a la producción; la Empresa Comunitaria. Ella ha sido concebida dentro de las particularidades de la problemática agraria colombiana, que no parece ser del todo ajena a la hispanoamericana y siguiendo los delineamientos de proposiciones que consideran al hombre como una unidad total histórica incluyendo su trascendencia.

I. ANTECEDENTES EN LA REFORMA AGRARIA COLOMBIANA

Desde la carta de Punta del Este, los países de América Hispana que emprendieron programas de reforma agraria vienen haciendo esfuerzos de comprensión del problema socioeconómico que afrontan

dichos países, se vienen profundizando las metas y estrategias, definiendo teorías que esclarezcan las decisiones y, en fin, vienen unificando las disparidades y distancias entre los propósitos y las acciones.

En el punto sexto del título primero de la Carta de Punta del Este las repúblicas americanas convienen en entablar un proceso de cambio de la estructura actual de tenencia y explotación de la tierra, por un régimen de propiedad y uso que sea justo en lo social y productivo en lo económico.

Los organismos técnicos regionales especializados vienen colaborando en la definición de los problemas y soluciones relacionados con el proceso de reforma agraria y desarrollo rural. El IICA y la FAO en la reunión técnica celebrada en enero de 1970 en Santiago de Chile, formularon un marco teórico básico sobre reforma agraria cuyas proposiciones centrales son las siguientes:

a) "Desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico de finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción. Quiere decir también reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. El desarrollo en América Hispana debe ser abordado como un proceso de cambio estructural que implica modificaciones tanto en la producción como en las instituciones y requiere la participación creadora de todo el pueblo."

b) "Las estrategias que se preocupan sólo con una modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a sólo una de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia. Si la modernización tecnológica no va acompañada o precedida por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el desarrollo, considerado como un proceso de promoción humana de toda la población."

c) "La reforma agraria como parte integrante del concepto y de la estrategia del desarrollo surge así como un proceso de reorientación de elementos básicos de la convivencia del campesino con los otros sectores de la vida social. Por lo tanto no se agota la tenencia en la relación hombre-tierra, sino que abarca también como elemento esencial las relaciones interpersonales referidas."

d) "Como proceso que se realiza en un contexto de relaciones sociales conflictivas, la reforma agraria surge como resultante de una presión nacional sobre la estructura agraria. Ciertos sectores sociales ejercen su poder social para lograr aumento de la oferta de alimentos. Por otro lado los campesinos, al lograr la capacidad de pensar críticamente sobre su realidad, organizan su solidaridad y procuran formular

de manera autónoma su propia participación en el proceso de transformación social.”

e) “La reforma agraria no puede ser realizada aisladamente, fuera de un adecuado sistema de modificaciones en los otros sectores de la estructura económica y social.”

f) “La reforma agraria camina hacia la creación y ampliación de nuevos sistemas de tenencia que deben tender mínimamente a la consecución de los siguientes objetivos:

1) Organización empresarial de los nuevos titulares que los conduzca a un incremento de la producción y a una mejor utilización de los recursos productivos.

2) Constitución de unidades de tenencia o formas asociativas de los beneficiarios que permitan la adopción de tecnologías convenientes, estimule mayores inversiones y aumente el nivel de ingresos.

3) Medidas que conduzcan a asegurar una distribución más equitativa del ingreso en el sector rural.

4) Organización de los campesinos que les permita participar en los procesos de toma de decisiones que el país afronta.

5) Adecuación de los nuevos sistemas de tenencia al contexto del sistema social en que van a operar las nuevas unidades.”

Los planteamientos anteriores no son en modo alguno ajenos a la realidad colombiana. Desde la iniciación de sus actividades, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, ha adelantado la ejecución de diferentes programas de desarrollo agrícola para la población campesina, sujeto legal de la reforma agraria, los cuales han constituido una experiencia valiosa y casi imprescindible, si se considera que cada país tiene un medio propio regido por características internas determinantes y es necesario que dentro de esas condiciones propias se ubiquen los problemas, en este caso el presentado por las relaciones de tenencia y producción del sector agrario.

La experiencia del Instituto le ha permitido conocer el problema y es entonces, cuando a través de la vivencia en las propias características colombianas, surge la analogía en la identificación del marco teórico de Santiago de Chile, ya citado.

Los pasos iniciales dados por Colombia en la dotación de tierras a los campesinos desposeídos fueron, como sucedió con casi todas las reformas agrarias, conducentes a proveerlos de pequeñas fincas que les representaran una fuente de ocupación permanente y mediante su explotación racional, les retribuyeran unos ingresos acordes con las perentorias exigencias para un mejoramiento del nivel de vida, el que cada vez más se alejaba de los requerimientos normales de una familia campesina de mitad de siglo.

La adjudicación de las pequeñas áreas a los campesinos y la iniciación de sus actividades como nuevos propietarios, dentro de un conjunto de servicios otorgados por el Estado, como complemento a la entrega de las tierras, en los campos del crédito supervisado, la introducción de técnicas de cultivo, la promoción de la acción comunal y el cooperativismo y en algunos sectores la adecuación de las tierras para su uso intensivo, mediante grandes obras de ingeniería, permitió conocer al Instituto hechos diversos, todos ellos incidentes en el proceso de la reforma agraria, aunque algunos desde el punto de vista campesino y otros desde el punto de vista institucional:

a) La adquisición de tierras por parte del INCORA y la adjudicación de ellas a los campesinos, de conformidad con las pautas dadas por la ley, es un proceso muy lento y dispendioso.

b) Por la razón anterior, el número de beneficiarios campesinos dotados con tierra dentro del ámbito de la reforma agraria, era muy pequeño al comparar la gran masa sin tierra y necesitada de ella para su subsistencia y mejoramiento.

c) No siempre era posible, de acuerdo con la misma ley, adquirir las mejores tierras. En muchos casos, las áreas no excluidas por los propietarios, es decir las que negociaban con INCORA para que éste posteriormente las adjudicara a los campesinos, no presentaban las mejores características físicas, que permitieran esperar una explotación económicamente eficiente para los objetivos de la reforma.

d) Los costos que significaba atender integralmente a los campesinos, desde la etapa de la adquisición de la tierra, eran cada vez crecientes y paralelamente se hacía más difícil prestar una atención realmente positiva y fructífera a los mismos.

e) A medida que los campesinos ingresaban en los mercados con los productos provenientes de la explotación de sus parcelas, se fue haciendo efectivo el problema típico de la comercialización de la mayoría de los productos agropecuarios destinados al consumo interno: la acción de los intermediarios que dominan los precios a nivel regional en desmedro de la utilidad o aun del pago de los costos de la producción del campesino, como consecuencia lógica de presentar éste en el mercado una oferta diseminada en pequeñas cantidades.

f) A través del proceso de asentamiento y etapas iniciales de desarrollo de su finca y a medida que el número de beneficiarios aumentaba e incrementaba sus relaciones, se fue demostrando la capacidad del campesino para adelantar sus propias iniciativas, para asimilar las conveniencias de aplicación de técnicas agropecuarias, para debatir problemas comunes a sus áreas, para organizarse mediante liderazgos, en busca de solucionar esos problemas, para obtener mayores ingresos

con ideas propias mediante un uso intensivo de sus recursos y en fin, se fue haciendo realidad la modificación de un concepto quizá en extremo paternalista que el Instituto asumió en principio y que los campesinos fueron encargándose de desvirtuar, probando que ellos son capaces de lograr su avance socioeconómico por sí mismos, al dotárseles de herramientas adecuadas para ello.

g) Pese a que el modelo que ha tenido el campesino colombiano y por extensión el hispanoamericano, desde más de dos siglos hacia atrás es el de el patrón individualista, no debe perderse de vista que ancestralmente existen antecedentes de completa comunidad entre los antiguos pobladores de América. Para el caso colombiano y a través de la conducta de los campesinos en el proceso de la reforma agraria entre otras, la experiencia demuestra que la materia prima comunal no se ha perdido, antes cada vez cobra más vigencia. Es muy factible esperar que se haga monolítica medida que las nuevas generaciones entren a cumplir sus funciones de adultos.

h) En la segunda mitad de la década del 60, el gobierno colombiano inició la promoción de la Organización Campesina y aceleró la cuantificación de los campesinos en condiciones de tenencia precaria, para a continuación afectar los predios que tenían precaristas con miras a adquirirlos, reestructurar las unidades defectuosas y hacer adjudicación a los campesinos que en ellas trabajaban.

Los dos hechos anteriores han incidido en el proceso de reforma agraria en Colombia. El primero, porque la organización campesina ha encontrado una gran masa de la población rural respectiva a la unidad campesina en busca de su mejoramiento como clase; porque ella se ha ido haciendo consciente de su propio valer y paralelamente de su situación, provocando la exasperación de los no beneficiados con tierra la búsqueda de las soluciones que corrijan a la mayor brevedad la carencia de tierra para la mayoría y su incorporación a la vida nacional como uno de sus estamentos más importantes. Es de destacarse el hecho de que los campesinos organizados promuevan alternativas de solución, todas ellas con el presupuesto de su propia unidad.

El segundo, porque promovió la aceleración en la dotación de tierras, aunque en un guarismo modesto en relación con la necesidad total y simultáneamente contribuyó a consolidar aún más las aspiraciones de los campesinos no beneficiados por un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra imperante en el país.

Las experiencias de la reforma agraria colombiana, pues, han ido clarificando y haciendo imperiosa la necesidad de estimular la unión campesina para la producción y su promoción social como un medio de alcanzar su propio desarrollo e integrarse a la vida nacional en un

nivel de decisión sobre la misma que sea consecuente con la importancia que le corresponde dentro del conglomerado colombiano.

Es consciente el Instituto de que la integración de los campesinos a la producción debe efectuarse a la mayor velocidad posible: de que el número de campesinos integrados debe ser tal que permita esperar una solución total al problema dentro de un lapso de tiempo racional, que dé valor positivo al esfuerzo del Estado; que no se trata solamente de las relaciones del hombre con la tierra, es decir, del modo de la tenencia para la producción, sino de las relaciones de comercialización, ingreso y distribución del mismo, como medio de promover la participación social de los campesinos de una manera activa en los sectores industrial y de servicios de la economía nacional.

El INCORA, basado en sus experiencias relacionadas ellas con la visión futura del papel que le corresponde desarrollar a la clase campesina en la vida nacional, consciente de las limitaciones de orden jurídico para la aceleración del proceso y aun de orden financiero ha considerado como una manera viable de alcanzar las metas de reforma agraria la asociación de los campesinos para producir, en empresas dentro de un concepto diferente de tenencia, en la empresa comunitaria, la cual es materia de este trabajo y se caracterizará más adelante.

II. LA EMPRESA COMUNITARIA

a) *Definición de conceptos*

A continuación se hacen algunas aclaraciones sobre conceptos que se consideran básicos para poder tocar el tema central de esta exposición.

La economía por ser una ciencia eminentemente social, debe ser la disciplina que ayude al hombre a satisfacer sus necesidades y a optimizar sus ganancias.

La actividad económica está dada fundamentalmente por cuatro variables que son: el producto, el recurso naturaleza, el recurso de capital y el recurso de trabajo.

Debe entenderse la *actividad económica* como la actuación de un grupo humano, sobre la naturaleza, con miras a producir bienes que satisfagan las necesidades de dicho grupo.

Es decir, los hombres que contribuyen a la generación del producto son retribuidos proporcionalmente a su participación en la obtención de dicho producto.

Por lo general, cuando se habla de empresa económica, surge

correlativamente el concepto de sociedad; sin embargo no significa esto que necesariamente deban confundirse los dos términos.

La empresa. Se define como la actividad por medio de la cual se combinan los recursos disponibles con el fin de maximizar los beneficios. Se debe anotar que este concepto conlleva un titular asociado y no una persona individual.

Sociedad. Para definir este concepto es necesario hacer algunas aclaraciones. La ciencia social concibe la sociedad como parte constitutiva de la asociación, en donde se une un grupo de personas que aportan medios materiales y morales, para conseguir un objetivo determinado.

Los mercantilistas le dan un enfoque diferente, en el sentido de que conciben el objetivo de la sociedad con un carácter de tipo empresarial, ya que sostienen que sociedad es toda unión de personas que aportan sus esfuerzos con el ánimo de obtener lucro. En este sentido, empresa y sociedad son compatibles pero no iguales ya que operar con ánimo de lucro no significa maximización de beneficios.

Asociación. El derecho moderno identifica la asociación cuando el ente colectivo se caracteriza por la variabilidad de sus miembros y por la vinculación de otros. Afirma que si al concepto de sociedad se le excluye su carácter de lucro, automáticamente se convierte en asociación. De ahí que se defina asociación como la relación fundamental que une a los individuos en grupos asociados. Es un término amplio el cual se aplica a las relaciones relativamente duraderas de acción recíproca. Carece del fin de lucro y se caracteriza por el altruismo.

Comunidad. Subgrupo que tiene intereses más específicos que la sociedad (concepción sociológica) y en donde existe un alto grado de intensidad y profundidad en la fusión de objetivos y conducta. No constituye un agregado humano. Exige participación en lo común.

Considerando el impulso que en los últimos tiempos ha tomado la reforma agraria, se hace necesario canalizar esfuerzos para lograr el objetivo común con unidad de criterios respecto a lo que debe entenderse por desarrollo. Es lógico que si existen diferentes interpretaciones en esta materia, se presentarán también diferentes apreciaciones sobre el papel que debe desempeñar la empresa comunitaria en un proceso de reforma agraria.

El proceso de desarrollo principalmente en los países hispanoamericanos, básicamente debe entenderse como "un proceso de profundo cambio sociopolítico que genere modificaciones en la economía, la ecología y la cultura encaminadas a favorecer el proceso moral y material de las mayorías".

b) *Definición de la empresa y diferencias con otras formas de explotación*

En los países hispanoamericanos, los Institutos encargados de la reforma agraria se han esforzado por crear instrumentos que conlleven a la consecución del objetivo del proceso reformista. Es así como en Colombia, el INCORA ha tratado de desarrollar diferentes programas como son los de dotación de tierras a los agricultores precaristas (arrendatarios y aparceros) las parcelaciones, la colonización, los distritos de riego, etcétera, sin que hasta la fecha pueda decirse que la estructura agraria prerreforma haya sido modificada sustancialmente.

Hasta hace poco se creía que el programa de parcelaciones, por medio del cual se entregaban unidades agrícolas familiares a los campesinos, era el que podría solucionar el problema existente. La experiencia de 10 años de labores del INCORA, con respecto a las unidades agrícolas familiares lo ha llevado al convencimiento de que éstas presentan los siguientes inconvenientes:

1) Consolidación del aislamiento físico, social y económico de los campesinos beneficiados por el programa, negándoles la opción de lograr una integración que les permita desarrollarse como grupo social, como fuerza económica, cultural y política.

2) Debido al crecimiento demográfico, las parcelas familiares se pueden convertir en minifundios antieconómicos, en donde la mayoría de los casos, la mano de obra familiar es excesiva con respecto al factor tierra. Es decir se agrava el problema del subempleo.

Es de anotar que aunque la ley prevé el no funcionamiento de dichas parcelas, en la práctica puede ocurrir puesto que la repartición se efectuaría de una manera informal entre los miembros de la familia.

Estas consideraciones y principalmente la gravedad de los problemas en el campo, el avance en el pensamiento y la dinámica social de la época, han obligado a pensar en un instrumento que realmente sea el elemento motor del cambio de la estructura social existente. Este instrumento es la forma de explotación denominada empresa comunitaria, en la cual la producción se realiza asociativamente y la dirección, ejecución y control es llevada a cabo, con la participación de todos los socios.

Dichos socios son copropietarios de la tierra, pues ésta se adjudica al grupo en común; es decir que cada socio tiene un derecho proporcional sobre el total de tierras, aunque ésta no esté delimitada físicamente.

De ahí que el primer aporte que hacen los socios, en partes iguales, a la empresa es la tierra.

Otra contribución igualitaria que hacen los socios, es el capital, proveniente de un crédito que les otorga el INCORA, en base a los planes de producción que estos presentan. Dichos planes deben ser elaborados por los socios con la asesoría de los técnicos del Instituto.

Es requisito de la empresa, que todos los socios aporten su trabajo, realizado por cada socio. De esta manera, se trata de evitar el empleo de la mano de obra distinta a la de los socios y los miembros de sus familias, salvo en circunstancias excepcionales.

Dentro de la empresa comunitaria, todos y cada uno de los socios son responsables por igual de la gestión, administración y trabajo de la misma.

En dicha empresa la administración se realiza a través de una Junta Directiva compuesta generalmente por un presidente, un tesorero y un fiscal, nombrados por votación de todos los socios.

La labor de trabajo físico se realiza mediante Comités de trabajo, a los cuales la Junta Directiva les asigna las respectivas tareas. Se debe resaltar el hecho de que la Asamblea General (compuesta por todos los socios) es la máxima autoridad en la empresa. Ella es quien determina las actuaciones respectivas:

- 1) Conformación del Comité administrativo
- 2) Aprobación de la política económica, social y cultural
- 3) Aprobación de los planes de explotación, inversiones, cuentas, reservas y repartición de pérdidas o ganancias.

Todos estos planteamientos pueden concretarse en la siguiente forma: “la empresa comunitaria es una forma asociativa de producción en la cual las cuotas de tierra y capital, se hacen en términos iguales por unas mismas personas, las que son copropietarias de las utilidades en función del trabajo aportado y asumen por igual las responsabilidades de gestión, administración y trabajo”.

Diferencias con otras formas de explotación

Definida la empresa comunitaria, se hace necesario recordar las principales características de los diferentes tipos de explotación que han predominado en nuestro país y en algunas repúblicas hispano-americanas.

En nuestro medio ha existido y existe aún la explotación de tipo latifundista. Se presenta entonces un sistema de explotación denominado latifundio minifundio que se caracteriza por la ubicación de grandes fincas, rodeadas por pequeñas parcelas que ocasionalmente les están aportando la mano de obra que necesitan en los periodos críticos.

Dentro de este complejo se distinguen dos tipos que son la hacienda y la plantación.

La hacienda. Se caracteriza por ser una explotación de tipo extensivo, en donde predominan los cereales y la ganadería. La utilización de capital es mínima y la productividad de la tierra, la mano de obra y el capital son bajos, lo que repercute en una ineficiencia empresarial. Se utiliza principalmente mano de obra alquilada proveniente de los minifundios que la circundan; por lo general los propietarios son ausentistas. Predominan las relaciones verticales entre patrono y trabajador.

La plantación. Requiere mayor inversión en bienes de capital y existe un mayor grado de organización y de control. Los rendimientos por unidad de explotación son superiores a los de la hacienda y la diferencia económica se puede catalogar como buena. Persisten las relaciones de tipo vertical y el factor trabajo no es remunerado acorde con su participación en la consecución del producto. Tiende a la industrialización y a la comercialización a nivel internacional. Tanto la hacienda como la plantación originan una mala distribución de los ingresos y por lo tanto ocasionan las deplorables situaciones sociales.

Estas explotaciones además de afianzar el alto grado de concentración de la tenencia de la tierra, consolidan la concentración del poder, que es lo que incide directamente en toda la estructura de la sociedad.

El minifundio puro. Es una parcela tan pequeña que sólo produce bienes de subsistencia. No forma parte del complejo latifundio-minifundio. La movilidad social es casi nula, el capital y la tierra son insuficientes para absorber la mano de obra familiar.

Por lo general son concentraciones de pequeños propietarios aislados, lo cual hace que su situación sea aún más grave que la de los que pertenecen al complejo latifundio-minifundio.

La obtención de la tierra varía desde la ocupación ilegal hasta la plena propiedad.

Por ser una explotación de subsistencia, está fuera de la economía de mercado, lo que significa una participación nula en la demanda de bienes de consumo y de bienes industriales.

Pero lo más grave, es la imposibilidad en que se encuentra esta masa campesina, de formar una base que eleve la calidad del esfuerzo humano.

Unidades reformadas. Son las que han resultado de la ejecución de algunos programas de reforma agraria. En el caso concreto, son las unidades agrícolas familiares de las cuales ya se habló. Sin embargo se puede sintetizar algo al respecto. Éstas son parcelas individuales que se han venido adjudicando a las familias campesinas para que las exploten y obtengan los beneficios provenientes de la venta de sus productos.

Los resultados económicos y sociales, no han sido del todo positivos, de ahí que surja la necesidad de una explotación que incida directamente en el cambio de la estructura socioeconómica existente.

Los tipos de explotación enunciados anteriormente son netamente individualistas, lo cual hace que se conviertan en instrumentos que sólo sirven para sostener y consolidar esa estructura de tipo tradicional, que sólo conduce a la miseria y a catastróficas situaciones sociales.

Hay otro tipo de explotación, en cuya base fundamental está la organización de familias extensas, que en conjunto tienen derecho a la tierra; es el caso de las comunidades indígenas. En esta organización, el territorio de la comunidad no es transferible, pero el derecho de usufructo de las diversas familias es reconocido y cada individuo tiene libertad para disponer de éste, *dentro del grupo*. El derecho es entregado sin término definido, pero el cabildo puede disponer del derecho en cualquier momento.

En las comunidades más avanzadas, el trabajo se hace individualmente mientras que en aquellos grupos selvícolas (más marginados) predomina el trabajo colectivo. Las técnicas utilizadas son muy rudimentarias, debido precisamente al aislamiento a que están sometidos dichos grupos. Los servicios que reciben del Estado son casi nulos, posiblemente debido a que estas explotaciones se ubican generalmente en regiones marginales de difícil acceso. Por otra parte hay un rechazo abierto por parte de la comunidad al colonialismo cultural.

Todo esto trae como resultado el que no exista una movilidad de factores, no haya una integración social y por lo tanto sea difícil un desarrollo de dicha comunidad.

Siendo la empresa comunitaria una organización relativamente nueva, es normal que a menudo se le confunda con otro tipo de organizaciones. En Colombia, en muchas ocasiones, se dijo que la empresa comunitaria es una cooperativa de producción; razón por la cual se hace necesario diferenciar estos dos conceptos.

La cooperativa. Es toda asociación voluntaria de personas en que se organizan esfuerzos y recursos, con el propósito principal de servir

directamente a los miembros, sin ánimo de lucro, siempre que reúnan los requisitos de socios y capital variable, duración indefinida, distribución de intereses sobre el capital no superior al 6 por ciento y que se proponga impulsar permanentemente la educación.

Para la constitución se requiere un mínimo de 20 socios, excepto las cooperativas agrícolas (10 socios). Los aportes de los socios pueden ser en especie dinero o trabajo y están representados en certificados de igual valor nominal inmodificable; dichos aportes pueden ser diferentes, de acuerdo con la capacidad de los socios.

En resumen, la empresa comunitaria, como forma asociativa de producción y de autogestión campesina, con aportes de tierra y capital iguales y reparto de utilidades en proporción al trabajo aportado, está concebida desde dos puntos de vista: el primero como instrumento para conseguir la integración del campesino a la vida nacional y el segundo como organismo empresarial, sin limitaciones en sus proyecciones económicas, mientras la cooperativa es una institución en función de servicio y no de lucro; los aportes de los socios pueden ser diferentes y la prestación de servicios es proporcional a los aportes de capital; hay limitaciones respecto al número de socios.

c) *Características*

1) *En lo social*

A través de la historia del país, en las explotaciones agropecuarias han existido relaciones de tipo vertical o sea de dominación-sumisión, lo que ha traído como consecuencia que una mínima parte de la sociedad se beneficie a costa del detrimento de la mayoría.

Este tipo de relaciones hace que esa gran mayoría (en dicho caso) de campesinos, permanezca constantemente aislada sin tener la más remota posibilidad de desarrollarse en la condición propia del ser humano.

La relación dominación-sumisión desaparece dentro de la empresa comunitaria, ya que por definición todos los socios están a un mismo nivel de decisión, es decir prevalece el diálogo, el deseo de ayuda mutua y participación activa y consciente de todos los socios en las decisiones, en beneficio de la comunidad.

Ahora bien, al integrarse las empresas comunitarias como un bloque económico, lógicamente se conseguirá la participación de los socios (campesinos) en las decisiones a nivel nacional.

Otro aspecto positivo de la empresa comunitaria, es la abolición del paternalismo a que ha estado sometido el campesino, ya no por

parte del patrono sino del mismo funcionario del Estado. La función del técnico es de asesoría mas no de imposición.

La empresa comunitaria permitirá desarrollar la comunidad mediante el fortalecimiento de las organizaciones de base y no organización de campesinos de una forma autoritaria e impuesta, con lo cual sólo se conseguirá mantener la estructura de dominación.

2) *En lo económico*

La producción desarrollada sobre extensiones considerables, bajo una sola dirección, permite la racionalización de los factores de dicha producción. Esto significa menores costos fijos promedios, menores costos de insumo o costos variables. Todo esto origina que la empresa obtenga mayores beneficios.

Si la empresa obtiene un incremento en sus beneficios cabe la posibilidad de disminuir los precios de sus productos, lo que equivale a un incremento en el poder adquisitivo de los consumidores y una oportunidad de competencia en el mercado internacional, con las evidentes ventajas de aumentar a su vez la capacidad importadora de bienes de capital.

La característica principal de la oferta agrícola en el país y aún a nivel hispanoamericano, es el fraccionamiento en pequeñas cantidades y diversos mercados, a que está sometida, debido a que proviene de pequeñas explotaciones individuales, las cuales se encuentran diseminadas en diferentes regiones.

Esta circunstancia es la que permite la acción intermediaria, quien fija los precios y obtiene una desproporcionada participación en el margen de utilidades, que realmente pertenecen al productor.

La empresa comunitaria, como está planteada, evita esa pulverización de la oferta agrícola, ya que en el peor de los casos puede ofrecer una producción considerable en el mercado, lo que le significa mejores precios.

Por otra parte la integración de empresas en economías de escala, les permite organizar y ejecutar la labor de mercadeo, dando como resultado una participación total en el margen de ganancia.

En los países subdesarrollados, el factor capital es escaso y por consiguiente su valor es muy alto, en tanto que la mano de obra es abundante y de un valor relativamente bajo. Ésta es la razón para que se persiga el máximo empleo de mano de obra en el proceso productivo.

La empresa comunitaria, en base al planteamiento anterior trata de maximizar sus beneficios combinados en la mejor forma posible los factores de la producción; es así como en primer término busca

utilizar la mano de obra disponible, tanto de los socios como de los familiares de los mismos.

Teniendo en cuenta este criterio la empresa elabora su planificación agroeconómica.

3) *En lo político y cultural*

En una formación socioeconómica como la existente en este medio, es contradictorio hablar de democracia.

La base de una sociedad democrática es la igualdad de oportunidades para educarse, para conseguir trabajo, para expresar libremente el pensamiento y para superarse y elevarse dentro de la sociedad, de acuerdo con las capacidades de cada ser humano.

Además para que una sociedad pueda desarrollarse en lo económico es indispensable que constituya una plataforma en donde se pueden desarrollar proporcional e íntegramente las fuerzas productivas de que dispone y esto no es otra cosa que el desarrollo íntegro de la persona humana con todos sus valores intrínsecos.

De ahí que, la empresa comunitaria previo rompimiento estructural de la tenencia de la tierra, no sólo sea un instrumento que persiga mayor productividad o un perfeccionamiento de administración rural, sino que primordialmente debe ser germen que permita incorporar, en el sentido amplio de la palabra, dentro de la comunidad nacional y política, a toda esa masa que ha permanecido marginada y que actualmente constituye prácticamente un mundo aislado y diferente.

En este sentido la tarea de la empresa comunitaria es la integración de la masa campesina a la comunidad total y a la comunidad política.

4) *Otras características*

Desde el punto de vista institucional, o mejor administrativo-presupuestal, los costos de asignación y de adjudicación por beneficiarios son más bajos cuando se trata de grupos y no de personas individuales.

Por la misma razón los servicios del Estado y de las entidades particulares, pueden presentarse con mayor eficiencia y a un menor costo, no sólo por tratarse de grupos sino de áreas.

III. LA NUEVA ESTRUCTURA DE TENENCIA Y PRODUCCIÓN, UN CONSENSO NACIONAL

Siendo la empresa comunitaria el instrumento motor del cambio estructural de la sociedad tradicional, se hace indispensable para lo-

grar su desarrollo una participación activa del campesinado y un apoyo consciente y decidido por parte de las instituciones involucradas dentro del proceso reformista.

a) *Participación campesina*

No debe entenderse como una actitud pasiva receptora de beneficios sociales, ni como la canalización del paternalismo del Estado en un esfuerzo de modernización de los elementos de la sociedad, ni como simplemente posibilidad de “consumir” la producción nacional en todas sus manifestaciones y concreciones. Participación social es una actividad organizada de un grupo con el objeto de expresar necesidades y demandas, defender intereses comunes, alcanzar determinados objetivos económicos, sociales y políticos y de influir directamente o indirectamente en los poderes públicos.

Participar es crear con otros, es dinámica, es actuación compartida hacia unas metas y objetivos. La creatividad es un derecho del hombre y no un privilegio de unos pocos, es característica de la existencia humana. Es estar “activamente en el mundo”, más aún, es un deber del mismo hombre en su autodesarrollo en búsqueda de la libertad. Significa además para los beneficiarios crear y sostener la empresa comunitaria, elaborar racionalmente los planes de explotación, controlar la producción, hacer la redistribución y consumo de la misma, crear nuevos contenidos de conciencia, dialogar, unirse con otras empresas comunitarias, tener opiniones concretas y viables en la elaboración de estrategias políticas, etcétera. Los campesinos asesorados por los técnicos y en unión con ellos investigan las características agroeconómicas y organizan la producción. Es decir que ellos con su actividad creadora producen el proceso integrador al modificar los elementos que los marginaban. La creatividad implica por consiguiente: participación de la población en la elaboración de planes de desarrollo nacionales, institucionales, regionales y locales, rompimiento de la rutina, aceptación acrítica de las innovaciones tecnológicas y no simplemente “adopción de esquemas útiles en otras áreas”, posibilidad de decir no a lo establecido, apertura al aprovechamiento de lo que es útil, para la consecución de la libertad, así sea extranjero, neutralización de los elementos disociadores o manipuladores, capacidad de discernir entre lo aparente y lo real, capacidad de reflexión antes que rechazo de lo que no se conoce, medir la relación entre las metas y las posibilidades, los medios y los fines. Es una actuación consciente, que va a permitir tanto el desarrollo integral de la persona humana, como el incremento en la productividad, con el consecuente mejoramiento en el nivel de vida.

b) Apoyo institucional

El concepto gubernamental engloba todo el mecanismo del gobierno tanto en su naturaleza como en su operatividad. Incluye tanto el poder en sus diversas ramas, como sus institutos y organizaciones políticas en que está dividida la nación, pero fundamentalmente sus cuadros administrativos y dirigentes. Los institutos y organizaciones sociales que tienen una importancia fundamental en el tema que se viene desarrollando son los institutos encargados de ejecutar la política agraria del país, especialmente el Organismo de la Reforma. Se incluyen también los organismos internacionales asesores creados con semejantes propósitos.

El apoyo gubernamental a la reforma agraria y a sus estrategias específicas de ejecución, como las empresas comunitarias, plantea algunos problemas de acuerdo a la teoría escogida para analizar y circunscribir el fenómeno en sus dimensiones concretas objetivas. Por otro lado la reforma agraria se ha convertido en el centro de discusión de las diversas fuerzas económicas y de los más variados sectores sociales nacionales. En muchas ocasiones se manifiestan las más contradictorias posiciones sobre lo que debe ser la reforma agraria y sobre la manera de ejecutarse. Por ello mismo la ejecución se retarda en la medida que se prolonga la discusión y en la medida en que una fuerza es superior y neutraliza a las demás en función de sus intereses.

En 1967 el gobierno nacional creó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos con el fin de organizarlos como agremiación en defensa de sus intereses. Esta Asociación celebró su primer Congreso Nacional en 1970 y desde entonces viene desarrollando una actividad encaminada en síntesis a "combatir los factores que determinan el atraso o marginamiento de los agricultores pobres".

El gobierno colombiano ha dado su respaldo a la organización campesina. Con ocasión del Congreso Nacional de Usuarios, el señor presidente Carlos Lleras Restrepo decía:

Por un simple sentido de egoísmo quienes son propietarios de tierras deberían detenerse a meditar en los peligros que encierra la proliferación de esa inmensa masa desamparada que constituye el campesino pobre colombiano. Necesitamos cambiar esa masa inorgánica, necesitamos cambiar ese campesino aislado que no tiene defensa, que no sabe cómo hacerse representar, que no sabe cómo hacerse oír. Necesitamos cambiarlo por algo orgánico, por el campesino agrupado en asociaciones que se preocupan por su propia suerte; asociaciones elementales, sencillas

en su funcionamiento que constituyan campo adecuado para edificar sobre ellas formas de organización más perfectas, para ir introduciendo el uso de la maquinaria en común, el transporte en común, las cooperativas de producción, las cooperativas de venta y las de consumo... Se ha creado y es necesario seguir creando un fuerte apoyo popular, consciente y razonado para impregnar del espíritu reivindicatorio aun a las capas más atrasadas de la población rural... Defiéndanse las asociaciones de usuarios, contra las maniobras políticas... las asociaciones no se idearon para hacer política partidaria ni nido de falsas revoluciones.

En los dos últimos años el INCORA ha venido colaborando con estas asociaciones y el Ministerio de Agricultura ha sido su asesor permanente. Al mismo se han venido conformando esas "formas de organización más perfectas" de que hablaba el doctor Lleras, concretadas en las empresas comunitarias. El gobierno ha expresado través de su Ministro de Agricultura, su apoyo y su voluntad de plasmarlas en la realidad como mecanismo de integración. Por esto, en el actual proyecto de ley enviado al Congreso cobra relevancia la empresa comunitaria, lo que realmente significa una innovación jurídica para el país. Asimismo el Comité Nacional de los Usuarios Campesinos ha presentado su apoyo a esta modalidad de tenencia y explotación como consta en su declaración "El Mandato Campesino" del 22 de agosto de 1971.

Los campesinos organizados han venido propugnando por reformas más drásticas, por la aceleración y masividad de la reforma agraria. Es decir que los mismos campesinos constituyen una fuerza de presión ante el gobierno y las instituciones para que se agilice el cambio estructural.

La fuerza y la unidad del gobierno se manifiesta en la fuerza y unidad del organismo reformista y en el apoyo que el Estado da a las determinaciones que este organismo opte para cumplir sus objetivos. El INCORA es suficientemente eficaz en la medida que el Estado lo dote de los instrumentos y medios para ejecutar el cambio puesto que sus objetivos e instrumentos están dependiendo de la ley y del Estado. El apoyo que se requiere de los demás institutos gubernamentales consiste en una decidida colaboración en el desarrollo coordinado de la acción del gobierno y de las clases populares en la búsqueda del cambio.

Asimismo se requiere el apoyo de los organismos internacionales asesores. La investigación y metodología, la capacitación y programación, la asesoría y continua asistencia a las labores de la reforma

agraria son elementos indispensables para que el gobierno tenga éxito en sus propósitos.

En Colombia se ha tenido una colaboración muy estrecha con el IICA-CIRA en la formulación de metodologías para desarrollo de áreas, en la formación teórica y práctica de las empresas comunitarias, en la capacitación al personal del INCORA.

Si bien es cierto que tanto en la actividad del Estado como en su composición y en los organismos estatales se entrecruzan diversos intereses, valoraciones, políticas e ideologías que en muchas ocasiones entrañan su misma actividad y dinámica, también es cierto que el factor unificador debe ser el hombre. Prácticamente la actividad del Estado consiste en reconocer esta potencialidad humana y en remover los factores que oprimen y obstaculizan el desarrollo de esta potencialidad. La capacidad del gobierno en esta remoción de obstáculos opresores es fiel reflejo de la capacidad que tienen las personas que lo componen en su autorreconocimiento como personas iguales a los demás, es la búsqueda de su misma identidad y no la negación real o fingida de su misma especie.

Sabido es que el mantenimiento y fortalecimiento de un gobierno están dados por el apoyo que tenga de las fuerzas que ostentan el poder económico y político en un país, por lo que no puede tomarse aisladamente la actuación gubernamental; ella necesita ante todo utilizar una estrategia que le permita abolir, de las clases dominantes, ese concepto errático que tienen sobre el desarrollo. Se considera básico para el éxito de la labor estatal una coordinación en primer término con grupos influyentes que no necesariamente estén interesados en matener indefinidamente esa sociedad de tipo arcaico, tales como profesionales vinculados al campo, universidades, sacerdotes, militares etcétera.

Por otra parte, no se puede negar la necesidad de respaldo que requiere la reforma por parte de las élites dominantes. Si es difícil lograr que estas personas reconozcan que la delicada situación que vive el país sólo puede ser solucionada uniendo esfuerzos para distribuir de una manera *justa* los medios de producción, es casi imposible lograr que dichos grupos actúen en favor de este propósito. Sin embargo existe la posibilidad de conformar ciertos grupos, que al menos logren la legitimación del deseo de la mayoría.

El tema de la reforma agraria, ha logrado inquietar a ciertos grupos importantes, es así como la Iglesia en los últimos años ha venido revisando sus planteamientos y actuaciones frente a los problemas sociales. Seguramente esta continua revisión ha llevado a esta comunidad a concluir que su papel no es el de colaborar con los poderosos en el mantenimiento del *statu quo*, sino que su trabajo es eminente-

mente humano y que por lo tanto debe estar dirigido hacia los marginados.

IV. PROYECCIONES DE LA EMPRESA COMUNITARIA

El problema del subdesarrollo colombiano en su sector agrícola, con sus características propias, tienen en la empresa comunitaria un medio de solución.

Véanse algunas razones, dadas por las proyecciones que seguirán a la afirmación de las empresas comunitarias, como han sido definidas:

a) Exigencias de una política agraria nacional y regional

Son bien conocidas las circunstancias dentro de las que se desarrolla todo el ciclo de la producción y comercialización agrícola en Colombia y que pueden hacerse extensivas a buena parte de América Hispana.

Una población campesina integrada para la producción significará un poder decisivo en la economía nacional, entre otras en el campo de la planificación y definición de políticas gubernamentales cohesionadas en los aspectos de la producción a nivel regional y nacional.

Las empresas comunitarias integradas horizontalmente y verticalmente por regiones, podrán satisfacer las demandas internas y obtener además un producto para ser comercializado entre regiones o aun destinado al intercambio con otros países.

Los productores integrados tendrán bajo su control los factores de la producción. En concordancia con ello, los poderes políticos se encontrarán con la exigencia de definir las líneas regionales de producción armonizándolas con las necesidades nacionales que a su vez al ser satisfechas, consolidan la economía general del sector.

Es claro que las definiciones sobre explotaciones regionales conllevarán los estudios básicos referentes a provisión oportuna de todos los insumos necesarios, los servicios complementarios, la asistencia técnica eficiente en aspectos agronómicos y contables y desde luego la comercialización en las mejores condiciones que sea posible para los productores. Lo anterior implica una coordinación efectiva y eficiente de los organismos estatales del sector agropecuario, como producto de una planificación racional y minuciosa en función de beneficiar a los campesinos asociados como clase productora del sector agrícola, susceptible de consumir la producción del sector industrial.

Al referirse a la planificación como un proceso ordenador de las actividades a nivel regional, en función de eficiencia, se debe recomendar que ella se haga sobre el diagnóstico de una investigación social y de los recursos de la producción, desde el punto de vista técnico, ya que la conjunción de estos dos aspectos es la que debe enmarcar los criterios de una planificación acorde con las necesidades y expectativas de los campesinos productores. Esto supone dos aspectos:

1) La coordinación real desde el punto de vista estatal de los organismos dedicados a la investigación de los factores productivos.

2) La participación campesina activa desde el proceso de planificación hacia adelante.

b) Aceleración de la reforma agraria

La asociación de los campesinos para producir, dentro de la empresa comunitaria y en el marco de la reforma agraria, es un proceso dinámico. Por tanto, debe crecer en el tiempo el panorama de acción campesina, hasta el punto de imponer como un hecho, la modificación conceptual de las normas que rigen el cambio en la tenencia de la tierra y el aprovechamiento de la misma a todos los niveles de posesión, para concretar en breve tiempo la transformación de las estructuras agrarias en beneficio de la mayoría que depende del agro. Lo anterior no es otra cosa que la aceleración del cambio socioeconómico que debe perseguir la reforma agraria por la vía pacífica de las conquistas de la mayoría sin traumatismos entorpecedores del mismo proceso y ante la lentitud y obstáculos impuestos por una estructura injusta y anacrónica que se trata de conservar como tal.

Al concretar las tesis de la empresa comunitaria y tratar de ubicarla dentro del derecho agrario, debemos hacerlo atendiendo a las fuentes del derecho, al tipo de relación jurídica del hombre con la tierra, a los modos de adquirir la propiedad, relacionando la forma de apropiación de la tierra con las formas de explotación de la misma.

Según su origen se podría decir que la empresa comunitaria está predeterminada por la forma como el hombre se relaciona con la tierra. Históricamente la ocupación de la tierra y la forma de explotación de la misma fue primeramente colectiva, comunitaria; pero luego se tergiversó la forma colectiva de explotación y usufructo de la tierra para hacer aparecer erróneamente a la posesión como justificación para la apropiación individual. A partir de este momento la ley se orientó exclusivamente hacia el derecho de propiedad sin limitación alguna al dar cabida a la teoría romana del *usus-fructus-abusus*, que tuvo su origen en la ocupación por medio de las armas.

Los Estados modernos apreciaron este error y por eso estatuyeron el derecho de propiedad subordinado al interés social y limitado por razones de interés o necesidad general.

Las normas jurídicas sobre la empresa comunitaria parten del estudio de la realidad socioeconómica y tienen como objetivo garantizar la retribución del trabajo como principal factor de la producción permitiendo la integración del campesino y el mejoramiento de su nivel de vida.

En el Proyecto no. 41 de 1971 de enmiendas a la Ley de reforma agraria en el Artículo 124 se reviste el Presidente de la República de facultades extraordinarias temporales para que dicte el estatuto que reglamente el funcionamiento y régimen jurídico de las empresas Comunitarias.

El Artículo 122 prevé la adjudicación preferencialmente comunitaria de las tierras que adquiera el Instituto, a los campesinos de escasos recursos o a las empresas comunitarias constituidas con arreglo a esta ley.

El Artículo 126 asigna la promoción, organización y fiscalización de las empresas comunitarias al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y las exonera de los gravámenes tributarios en la misma forma como lo están las sociedades cooperativas.

Como se puede ver, el contenido normativo del proyecto de reformas a la ley agraria colombiana, está consagrando el intervencionismo de Estado en el sector primario de la producción, lo cual hace aparecer un derecho nuevo con principios distintos a los que han informado a las ramas tradicionales del derecho; por eso en el mismo proyecto de enmiendas a la ley agraria se prevé en el Artículo 32 la creación de una jurisdicción agraria encargada de conocer sobre los conflictos jurídicos relacionados con la tenencia de la tierra.

En esta forma la ley de reforma agraria y el proyecto de enmiendas busca realizar los siguientes objetivos:

- 1) Modificación de la estructura de la tenencia de la tierra, del país, armonizando las ventajas que ofrecen para la tecnificación las explotaciones agrícolas en grandes extensiones de tierra, con el nuevo sistema de adjudicación previsto.
- 2) Agilizar los trámites legales y administrativos en la negociación y adjudicación final de las tierras adquiridas.
- 3) Solución de los conflictos jurídicos relacionados con la tenencia de la tierra, mediante la creación de una jurisdicción agraria especial.
- 4) Vincular a la economía del país las tierras productivas que están siendo subutilizadas con la aplicación de un régimen impositivo de renta presuntiva en la explotación de los fundos agrícolas.

5) Sentar las bases jurídicas para la creación de un nuevo derecho agrario independiente del Código Civil, informado en principios que consulten la nueva dinámica social.

c) *Participación campesina en los demás sectores económicos*

Se ha afirmado que la empresa comunitaria es en esencia un proceso dinámico. Se comprende entonces cómo no puede permanecer inmóvil una vez que está conformada y cómo debe continuar, en una etapa posterior, en una integración económica vertical con los sectores secundarios y un terciario de la economía, participando decisivamente en la acción de los mismos, generando empleo en la elaboración de los productos derivados de la materia prima producida por la Empresa. Es claro que debe proyectarse la utilización de la mano de obra originaria del sector primario que con el transcurrir del tiempo irá en constante aumento, en tanto que el factor tierra como generador de empleo, está limitado. En el sector secundario integrado al primario, la mano de obra cesante de este encontrará empleo bien remunerado.

El anterior planteamiento supone una integración de las empresas comunitarias al sector secundario, mediante la adaptación de la forma comunitaria al área industrial, a manera de prolongación de la empresa matriz en el campo agropecuario.

Durante la época de iniciación de actividades de la empresa comunitaria, por diferentes razones, es esperable, si no una baja en la producción, por lo menos una igualdad de la misma en comparación con los niveles alcanzados antes de la empresa. Sin embargo, bien pronto debido a los factores socioeconómicos esenciales de la empresa comunitaria definidos en capítulos, ella superará la producción, es decir, incrementará la oferta de bienes del sector primario.

Esta circunstancia se refleja en el sector secundario o industrial, en una expansión del mismo para absorber la oferta del sector agrícola, lo que a su vez significa un aumento en la capacidad de consumo de los campesinos productores que se traduce en una mayor demanda de bienes del sector industrial, cerrando el círculo interno de una economía que tiende a consolidarse.

V. LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA

La iniciación del trabajo con grupos dentro de la reforma agraria colombiana se originó en el proyecto *Córdoba* no. 2 como resultado de las dificultades de tal proyecto para la tramitación de créditos a los

campesinos y la prestación de asistencia técnica, al avanzar el número de beneficiarios. Entonces y en busca de obviar dificultades, la Dirección de Proyecto optó por reunir los campesinos para adelantar las explotaciones en forma comunal.

El sistema fue operativo. Poco a poco se extendió la modalidad de los créditos a grupos y se hicieron claras las ventajas de orden institucional y económico. El crecimiento de los grupos de beneficiarios asociados para trabajar, fue imponiendo la necesidad de estudiar a fondo esta forma de operación en la reforma agraria, hasta llegar a la certeza de que la asociación reglamentada como empresa comunitaria es un incremento de aceleración del cambio socioeconómico de la clase campesina.

En la medida en que los primeros grupos han ido evolucionando hacia las empresas, se van alejando las consideraciones de tipo paternal para hacerse concreta la participación del campesino en la conducción de sus explotaciones, en la cual demuestran día a día sus capacidades como personas aptas para avanzar sin dependencias.

Hasta ahora, desde el punto de vista económico, se aprecian resultados bastante positivos. En relación con indicadores como uso de la tierra, valor de la producción generada en esa tierra y empleo en la misma, evoluciones efectuadas en cuatro proyectos de reforma agraria en diferentes zonas del país, dan los siguientes datos comparativos entre los índices mencionados, antes de que los predios entraran a la reforma agraria y la situación en 1970, después de ser trabajados en empresa comunitaria:

a) *Uso de la tierra*

En general las áreas explotadas anteriormente por los propietarios con ganadería extensiva han sido paulatinamente variadas en uso por las empresas comunitarias hacia la agricultura intensiva. Así en la evolución mencionada se obtiene que el área agrícola se ha incrementado en un 82 por ciento.

b) *Valor de la producción*

El valor de la producción total (agrícola y ganadera), se ha incrementado en 20.6 por ciento. En términos de unidad de superficie el valor total de la producción por hectárea se incrementó en 87 por ciento, debido al cambio de la explotación ganadera a la agricultura.

c) Empleo

El empleo de la mano de obra para las faenas propias de las empresas comunitarias y en relación con la situación anterior referida, aumentó en un 116 por ciento.

En lo que respecta al campo social, ha podido observarse un alto grado de unidad campesina en las empresas comunitarias. Por la propia iniciativa de los socios han superado los pequeños problemas normales dentro de una agrupación nueva de personas vinculadas estrechamente y en forma permanente. Es interesante observar a este respecto que muchas de las empresas han sido constituidas por campesinos que no tenían vinculación entre sí y aun en estos casos tampoco se han presentado discrepancias que vayan en contra de la unidad para la producción.

Igualmente debe destacarse la iniciativa de varias empresas para unirse e integrar su producción; el alto índice de ocupación de mano de obra de los socios, los que contratan mano de obra solamente en caso de extrema necesidad; la importancia que están dando a la educación para sus hijos y a la propia capacitación en las prácticas agropecuarias más eficientes para el desarrollo de la empresa; las consideraciones respecto a los beneficios de la comunidad han sido tomadas de una manera muy seria y dentro de una posición predominante; por esta razón muchas de las empresas tienen constituido su fondo de solidaridad, el que se hace efectivo fundamentalmente para los gastos relacionados con la salud de los socios y sus familias.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria está dando su mayor énfasis a la formación y consolidación de las empresas comunitarias. La adjudicación de tierras se hace hasta donde sea posible a grupos de campesinos; los servicios complementarios, crédito supervisado, desarrollo de la comunidad, obras de infraestructura, alfabetización, campañas de asistencia técnica, en fin todos los servicios se encauzan hacia el beneficio de los grupos comunitarios.

BIBLIOGRAFIA

1. Andreas Paulsen. *Teoría general de la economía*, tomo II, México, octubre 1959.
2. Márquez Vaz Jorge. *Un enfoque económico de la empresa comunitaria*, Bogotá, Agosto de 1969, Documento de trabajo IICA-CIRA.
3. Oliart Francisco. *Empresa comunitaria y reforma agraria*, Bogotá, Diciembre de 1969, IICA-CIRA.

PONENCIAS SELECCIONADAS DE ENTRE
LAS PRESENTADAS POR LA DELEGACIÓN
DE LA REPÚBLICA DE CUBA
UNA EVALUACIÓN DE LA REFORMA
AGRARIA EN CUBA

1. *Introducción*

La necesidad de la reforma agraria en la América Latina ha sido un tema profusamente debatido en los últimos años. El debate, liberado en los foros y con las audiencias más disímiles, ha recogido asimismo argumentos muy dispares. Pero la fuerza de la realidad ha impuesto, sin duda, un nuevo lenguaje en nuestros países: desde la Carta de Punta del Este hasta el Informe del señor Rockefeller, muchos han sido los documentos internacionales, oficiales o privados en los que se ha recogido un llamado hacia el cambio de las estructuras agrarias y la correspondiente modernización de este sector de la economía.

¿Cuáles son las causas que han provocado que algunos de los representantes y autores directos de verdaderas contra-reformas agrarias hayan modificado su enfoque verbalista? El trasfondo económico-social de este viraje es fácil de apreciar: hacia 1980 este continente tendrá una población del orden de los 380 millones de habitantes, de los cuales unos 120 millones necesitarán lo que se ha dado en llamar "empleo lucrativo", aunque no aparezcan claras actualmente las probabilidades de satisfacer tal demanda. Mientras la producción de alimentos per cápita se calcula es hoy inferior a la que se obtenía a finales de la segunda guerra, las proyecciones recientes de la FAO asumen que el valor bruto de la producción agrícola de este continente alcanzaría una modesta tasa de crecimiento de 3.4 por ciento entre 1962 y 1985, subsistiendo deficiencias alimentarias significativas. No es necesario abundar mucho en la situación de los servicios educacionales, de salud y otros cuya comparación estadística ofrece por sí misma un impresionante sustento a la teoría de la necesidad urgente del cambio social. Baste indicar que casi medio milenio después del Descubrimiento todavía existen poblaciones enteras marginadas de la civilización.

Sin embargo, la presión demográfica, el hambre y el atraso social no han sido los únicos factores que han promovido este consenso en torno a la reforma agraria. La presencia de la Revolución cubana y la historia reciente de lucha en nuestra América (corroborada en los casos cercanos de Chile y Perú), constituyen el motor decisivo

de este aliento general para el logro de un genuino cambio en las estructuras agrarias. Evaluar la forma en que este cambio se está produciendo —si es que se están produciendo— es uno de los objetivos de este Seminario. Conviene entonces repasar los principales aspectos de la ejecución propiamente dicha de la reforma agraria, para lo cual hemos creído útil traer aquí algunas de las experiencias adquiridas por Cuba en estos últimos doce años. Cabe advertir que el examen de esta ponencia debe realizarse conjuntamente con otras tales como la referida concretamente a los aspectos administrativos de la reforma, la educación, etcétera, que aparecen en esta misma edición.

2. Estructura, reforma y revolución

Existe una abundante documentación para graficar crudamente la injusticia de la actual estructura agraria en América Latina. Latifundio, plantación, feudo, etcétera, son vocablos corrientes para designar el fenómeno. El problema medular consiste, pues, en el sistema de tenencia de la tierra y demanda, en consecuencia, un cambio de las relaciones de propiedad. Como se sabe, Cuba no era una excepción en este panorama y el hecho de que el 1.5 por ciento de los propietarios fueran dueños de más del 46 por ciento del área nacional en fincas, no es probablemente el caso más grave a señalar.

Pero el examen aislado de una estructura agraria retrasada y un sistema de tenencia de la tierra cuyo asentamiento se remonta a la Conquista y termina en la geofagia del imperialismo norteamericano (9 latifundios yankis eran dueños del 12 por ciento de la totalidad del área agrícola nacional, por ejemplo) no abarca por completo la dimensión del fenómeno. El efecto de estas taras heredadas se extiende sobre toda la sociedad. En el caso específico de Cuba, con una economía abierta y dependiente de un producto agrícola básico, el azúcar de caña (que constituía más del 85 por ciento del valor de nuestras exportaciones) era lógico suponer que la supresión del latifundio y otros males endémicos debía implicar, necesariamente, un cambio radical en nuestra estructura económica.

El solo inicio de la reforma agraria cubana inducía situaciones técnico-económicas más complejas que las referidas a la distribución de tierra entre los desposeídos. Era necesario, por ejemplo, determinar la forma y alcance en que se continuarían explotando los grandes latifundios cañeros, que representaban nuestra principal riqueza nacional. En un lapso de poco más de un año, al aspecto agrícola de esta producción fue necesario añadir la problemática in-

dustrial de más de 150 fábricas de azúcar, que se nacionalizaron como contra-medida indispensable ante agresiones económicas del Gobierno de los EE. UU.

Estos antecedentes permiten reflexionar sobre el concepto de reforma agraria. Si a lo que se aspiraba era a transformaciones profundas de la estructura determinante de una sociedad, si el comienzo decidido de ese proceso indujo soluciones interdependientes (y en nuestro caso, hasta confrontaciones con un enemigo poderoso), ¿no estaremos usando un eufemismo estrecho para denominar a lo que en realidad fue una revolución agraria dentro de una revolución social?

3. *El acto legal y el acto real*

El reconocimiento de la necesidad de la reforma agraria ha permitido la aparición de sutiles paliativos. Han proliferado las leyes de reforma agraria y los Institutos para su ejecución, y hasta en las plataformas electorales de los partidos políticos más conservadores han ocupado un lugar de honor, a bombo y platillo, las promesas de distribución de tierras. Pero la aplicación real de tal precepto todavía marcha a la zaga de este apresurado boom publicitario.

En Cuba el antecedente legal de la reforma agraria se encontraba plasmado en la propia Constitución de la República, proclamada 20 años antes (en 1940) y en cuya política se proscribía taxativamente el latifundio y se abogaba en favor de la distribución de las tierras y su nacionalización. No es necesario decir que en ese largo periodo de hibernación en que cayó nuestra supuesta reforma agraria los hechos no sólo contradijeron el espíritu y la letra de aquel código, sino que acentuaron relativamente la estructura arcaica y la miseria consuetudinaria de nuestro sector campesino.

La brecha entre estas dos fases del problema tiene que ver con los propios protagonistas de su realización. Así, corrientemente se considera que la dicotomía terrateniente-campesino expresa los factores en pugna de una reforma agraria. Aunque esa es una manera de sintetizar la cuestión, no cabe duda que no es suficiente para explicar los choques sociales que se originan durante la ejecución de la reforma. En Cuba —en un grado más acentuado quizás que en América Latina— las propiedades de monopolios extranjeros, la dependencia económica del país, la identificación ideológica, la propaganda, etcétera, vinculaban a la clase terrateniente como tal a un círculo dominante que intervenía en el conjunto de las actividades económicas. La nacionalización de los latifundios de la United Fruit o de algún empresario nacional no significaba la afectación sola,

individual, de aquellos propietarios, sino del conjunto de una familia de intereses que abarcaba diferentes esferas del país. ...

La vinculación del cultivo de la caña de azúcar con el resto de las ramas industriales o de servicios y con el comercio exterior era de tal naturaleza que los economistas de entonces consideraban esta producción como la única variable multiplicadora del ingreso nacional. Atentar contra la base del sistema de tenencia de la tierra implicaba no sólo transformar la estructura de la sociedad, sino también concitar en su contra a terratenientes, grandes comerciantes, banqueros, monopolios, etcétera, factores todos que, en su conjunto, constituían la exigua minoría del país.

Este pluralismo de poderosos afectados a quienes nuestro pueblo dio en llamar "siquitrillados" en honor del hueso de la siquitrilla que debe ser roto para sacrificar a un ave, explica con su participación algunas de las causas de la brecha entre la realidad y el deseo, para usar la frase del poeta Cernuda. De otro lado, los campesinos tampoco constituían una clase homogénea, sino que de ese concepto habría que desglosar las grandes masas de obreros agrícolas, arrendatarios, sub-arrendatarios, apareceros, precaristas, etcétera, cuya relación con la tierra presentaba modalidades distintas. Por razones inversas a las mencionadas para los terratenientes, a estos explotados de entonces habría que sumar a la mayoría de la población nacional, cuya suerte dependía de las oscilaciones del mercado azucarero. La promulgación de la Ley Agraria desencadenó pues un conflicto a escala social, donde los intereses coincidentes se polarizaron rápidamente en campos antagónicos. Nos encontrábamos en el epicentro de una revolución.

4. Objetivos de la reforma

Como se sabe la reforma agraria —y cuánto más una revolución!— tiene como objetivo central promover el desarrollo económico de un país y el mejoramiento decisivo del nivel de vida de su población. Estas aspiraciones cobraban caracteres dramáticos en el caso de Cuba. Como secuela indispensable de una economía subdesarrollada y deformada, las condiciones de vida de nuestra población (y en especial la rural), alcanzaban niveles sub-humanos, según pudo apreciarse testimonialmente en 1957 por una institución católica universitaria, que llegó a comprobar que:

- Los obreros agrícolas que superaban la cifra de 420 mil sólo recibían un 10 por ciento del Ingreso Nacional.

- El 60 por ciento de ellos vivían en bohíos de techo de guano y piso de tierra.
- El 60 por ciento se alumbraba con luz brillante.
- El 30 por ciento no tenía luz de ninguna clase.
- El 44 por ciento no pudo asistir, jamás, a una escuela. El 43 por ciento era analfabeto.
- Solamente un 11 por ciento tomaba leche. Un 4 por ciento comía carne y un 2 por ciento huevos.
- El 14 por ciento de los obreros agrícolas padeció o había padecido de tuberculosis. El 13 por ciento había pasado tifoidea y el 36 por ciento se confesaba parasitado.

La cifra del desempleo y el sub-empleo nacional ascendía a casi 700 mil personas, esto es, un promedio del 30 por ciento del total de la fuerza trabajadora. Aún más: una encuesta sobre la retribución del trabajo hecha en 1958 arrojó que el 62 por ciento de las personas ocupadas percibía 75 pesos o menos al mes.

En esas circunstancias, la justicia social que informaba nuestra Ley Agraria requería de un complemento similar en el resto de la economía: la redistribución general del ingreso. Así, medidas tales como las rebajas de alquileres, teléfonos, electricidad, medicinas, etcétera, contribuían, en el terreno económico, a incentivar una demanda largamente postergada, ensanchar el mercado nacional y actuar como estímulo inmediato sobre la producción agropecuaria.

Cabe detenerse aquí en uno de los fósiles argumentos que se esgrimen todavía contra la reforma agraria. Se trata de la presunción abstracta y malintencionada de que un cambio de este tipo induce per se resultados negativos y decrecimientos netos en los ridículos niveles de producción que se pretenden mantener. Los resultados de la aplicación de la Ley cubana de 1959 se encargan de refutar ese argumento: en el trienio 1959-1961 el índice de crecimiento promedio del valor de nuestra producción agropecuaria fue de más del 25 por ciento sobre el promedio del quinquenio precedente, a precios constantes. Véase el desenvolvimiento de este indicador para cada uno de estos años:

1954-1958	=	100
1959	=	119
1960	=	123
1961	=	129

Una característica importante de este abrupto crecimiento es la que se refiere al comportamiento de la producción por ramas. Mien-

tras, como se ha dicho, la agricultura cañera había constituido siempre una variable decisiva en el periodo 1959-1961 el crecimiento favoreció significativamente a todas las ramas:

Crecimiento de la producción agropecuaria en 1959-1961,
por ramas, sobre el promedio 1954-1958

Ramas	por ciento
Cañera	20.2
No cañera	20.4
Ganadería	27.8
Silvicultura	318.7
Pesca	82.2
Total	25.4

5. Obstáculos endógenos y exógenos

El proceso cubano no estaba destinado, sin embargo, a desenvolverse con la tranquilidad de un parto sin dolor. La agricultura, basada fundamentalmente en el monocultivo, era en realidad un organismo arterioesclerótico al que había que insuflar cuantiosos recursos para que pudiera cumplir el papel requerido en la economía nacional. Un país que gastaba casi un millón de dólares en chiclets importaba escasamente un promedio de 1 700 tractores al año. La fertilización era una práctica constreñida a determinadas plantaciones cañeras. Se carecía de una elemental infraestructura de obras hidráulicas y caminos agrícolas. La propia cosecha de la caña, por ejemplo, había que hacerla cortando y alzando a mano cada planta, tal como se ejecutaba en plena colonia más de dos centurias atrás. La reforma agraria puso al desnudo la anemia de una agricultura atrasada que requería con urgencia un vasto programa de modernización, sin el cual no podía superar sus propias limitaciones internas.

Para un país subdesarrollado, con escaso ahorro nacional y prácticamente sin reservas de divisas, acometer tal programa representaba un tremendo reto. Pero el proceso iniciado no ofrecía —ni ofrece en las circunstancias actuales— alternativas: ejecutar una verdadera reforma agraria conlleva desatar de su letargo fuerzas productivas cuya vitalidad depende de su acelerada calificación y tecnificación.

La conocida campaña de Alfabetización se dirigió fundamentalmente hacia la población rural, donde los índices de analfabetismo eran mayores, abriendo una etapa de capacitación sin precedentes históricos. En el trienio 1959-1961 más que se duplicó el promedio de importación de tractores del quinquenio precedente, con un total de 11 126 equipos. La disponibilidad de fertilizantes de producción nacional se incrementó en un 30 por ciento sobre el promedio anterior, sobre la base de aumentos en las importaciones de materias primas. La alimentación animal cobró un impulso significativo, al extremo de llegar casi a duplicar en un trienio la suma total de lo importado en el quinquenio anterior. Un cuadro relativo al esfuerzo realizado en ese periodo versus lo ejecutado hasta entonces puede apreciarse a continuación:

Importación de Recursos Fundamentales para la Agricultura									
Unidad: Millón de pesos divisas									
Años	Bienes Intermedios				Suma	Equipos		Suma	Total de Recursos
	Fert.	Plag.	Pien- sos	Pzas. de repuesto		Trac- tores	Otros		
1954	3.3	1.2	2.3	1.5	8.3	3.6	2.3	5.9	14.2
1955	4.1	1.2	3.1	1.7	10.1	3.8	1.4	5.2	15.3
1956	5.2	1.5	4.2	2.0	12.9	4.0	1.5	5.5	18.4
1957	9.5	1.9	3.7	3.0	18.1	6.4	1.7	8.1	26.2
1958	6.0	2.1	4.6	3.1	15.8	5.5	2.1	7.6	23.4
Periodo 54-58	28.1	7.9	17.9	11.3	65.2	23.3	9.0	32.3	97.5
1959	5.6	2.7	7.3	2.3	17.9	4.4	2.2	6.6	24.5
1960	12.2	10.6	10.3	7.2	40.3	10.0	5.5	15.5	55.8
1961	7.3	3.2	13.9	6.6	31.0	16.1	5.2	21.3	52.3
Periodo 59-61	25.1	16.5	31.5	16.1	89.2	30.5	12.9	43.4	132.6

Lo anterior sólo representa una parte de la ardua campaña entonces emprendida y que cubría no sólo los factores básicos de la producción sino también los aspectos sociales de la vida rural. Así, en el año y medio comprendido entre 1959 y 1960 se creó una red de tiendas del Pueblo que venían a cubrir las necesidades del consumo de más de 400 mil campesinos, con ventas anuales del orden de los 150 millones de pesos. El Departamento de Viviendas Campesinas del INRA edificó en un año unas 12 500 nuevas viviendas. Los programas de salud pública y servicios de extensión agrícola alcanzaron niveles inusitados.

Pero ya desde el mismo año 1959 la fusión de elementos políticos, económicos y sociales que determinan el paso de una revolución había encontrado obstáculos provenientes del exterior. Es harto conocido el violento enfrentamiento a que Cuba se vio obligada por parte de los EE.UU. Desde el manejo alevoso de la publicidad hasta el sustento de agresiones militares, una gran potencia muchas veces mayor ensayó todos los recursos para colapsar nuestro proceso y, muy especialmente, la reforma agraria. ¿Qué otro objetivo podía perseguir la supresión abrupta de la cuota azucarera en 1960, esto es, el cierre sorpresivo del principal mercado para nuestro único producto agrícola de exportación? ¿Qué propósito tenía la negativa de sus empresas petroleras al procesamiento del crudo en un país que carecía de recursos energéticos propios? ¿Cuál era el fin de decretar el embargo absoluto de la exportación de piezas de repuestos y maquinarias hacia una nación que dependía exclusivamente de su tecnología? Finalmente, ¿qué razón les animaba para promover el bloqueo integral de Cuba, situada en el centro del continente americano y que se vio de pronto catapultada fuera de su medio natural?

Sería ocioso recordar aquí la prepotencia y el empeño que usó el imperialismo para impedir no sólo nuestra reforma agraria sino nuestra misma existencia física. No están muy lejanos los días en que estuvimos al borde del holocausto nuclear. Retomando una frase que usábamos entonces podríamos decir que, así y todo, nuestra reforma agraria fue.

Marginando estos obstáculos exógenos —cuyas manifestaciones negativas repercutirán sin duda en nuestros países mientras exista el imperialismo— la experiencia nos ha probado que la ejecución de esta medida supone algo más que una reforma de la propiedad de la tierra. En efecto una Ley Agraria sacude a un país de esa angustiosa catalepsia que es el subdesarrollo. Pero emerger efectivamente de tal situación requiere vencer gigantescas barreras: la débil y hasta inexistente infraestructura, el escaso grado de mecanización y la baja calificación del personal, entre otras, enjaularían cualquier intento renovado si no se está dispuesto a pagar el costo de la subsistencia moderna.

No hay duda que se trata de un costo elevado, en condiciones muy difíciles. Nuestras agriculturas no encontrarán para favorecer su expansión una red de carreteras, presas e instalaciones apropiadas. Construir las inclusive representa importar equipos y tecnología cada vez más cara, cuya simple operación resulta imposible sin previa calificación. Su quimización y mecanización se inscribe en el mismo círculo vicioso. El aprovechamiento de la fuerza de trabajo, usualmente desempleada y adaptada a los viejos aperos, requiere una emergente capacitación, partiendo del alfabeto.

Estos obstáculos endógenos —no porque sean autogenerados sino por su ubicación— constituyen nuestro verdadero desafío. Y el triunfo de una genuina reforma agraria debería medirse por el éxito que se alcance en ese desafío.

6. El bienio 1962-1963

Es probable que ninguna otra reforma agraria tenga que afrontar el cúmulo de complejas circunstancias que rodearon el caso cubano, particularmente en el bienio 1962-1963. Sin pretender enumerarlas todas, a continuación se reseñan aquellas que tuvieron un efecto decisivo en ese periodo:

a) *El bloqueo económico.* No es posible resumir en este documento el alcance del bloqueo económico a que se ha visto sometida Cuba. El bienio 1962-1963 fue ciertamente el momento crucial de esa batalla. Cerrados sus mercados tradicionales, Cuba encontró sin embargo una generosa ayuda en el campo socialista, en especial en la Unión Soviética. Pero el proceso de readaptación de su tecnología, reorientación de su comercio y hasta la enorme distancia que media entre uno y otro país no pudo suplir de inmediato el trastorno inicial de toda su producción. El parque de tractores norteamericanos, por ejemplo, vio afectada su vida útil, llegando inclusive a paralizarse por la falta de suministro de piezas de repuestos: en 1960, esta importación procedente del área capitalista ascendió a 6.6 millones de dólares; en 1961, bajó a 4.3 millones a consecuencia de las primeras dificultades, y a partir de 1962 se redujo a un nivel de sólo 100 mil dólares.

b) *Los factores institucionales.* Uno de los aspectos más sutiles y complicados del tránsito de un sistema de propiedad a otro es el de las formas institucionales que ese tránsito asume. En el caso de Cuba este proceso adquirió una velocidad vertiginosa, que excedía con creces cualquier previsión orgánica. La promulgación de la Ley Agraria de mayo de 1959 (que no tenía en sí misma un contenido socialista) coincidió necesariamente con la aplicación de una Ley de Recuperación de Bienes Malversados, mediante la cual se devolvía al patrimonio nacional las riquezas peculadas por personeros de los gobiernos procedentes. Un poco más de un año después y en respuesta a las agresiones económicas del imperialismo, hubo que aplicar sendas Leyes de Nacionalización sobre más de 2 millones de hectáreas de tierras. En el periodo de mayo de 1959 a mayo de 1961 la superficie afectada por diversos conceptos ascendió a casi 4.5 millones de hectáreas, de las cuales sólo el 27 por ciento correspondía a expropiaciones derivadas de la Ley Agraria específicamente.

Esta profunda reversión del sistema de tenencia cumplió en forma expedita los históricos objetivos de la revolución agraria:

— convirtió en propietarios a

34 364 arrendatarios
5 761 sub-arrendatarios
30 377 aparceros
12 760 precaristas
1 744 no clasificados

entregándoles casi 1.4 millón de hectáreas de tierra.

- terminó, en lo fundamental, con el dominio económico de los latifundistas cubanos.
- eliminó el latifundio imperialista extranjero.
- inició el proceso de liberación económica del país completado con las leyes de nacionalización de 1960.

Para ejecutar la reforma agraria, en junio de 1955 se había dividido el país en zonas continuas y definidas a las que se llamó Zonas de Desarrollo Agrario. Estas unidades fueron las encargadas de tomar y redistribuir la tierra y constituyeron el germen de las subsiguientes formas administrativas que el proceso requirió. Hasta finales de 1960 y a través de estas Zonas fueron creados cuatro tipos de empresas agrícolas:

- 1) *La pequeña propiedad individual*, esto es, la tierra redistribuida a los campesinos anteriormente mencionados.
- 2) *Las cooperativas cañeras*, formadas sobre la base de los antiguos latifundios cañeros e integradas no por campesinos sino por los antiguos obreros agrícolas.
- 3) *Las fincas de administración directa estatal*, establecida fundamentalmente sobre los antiguos latifundios ganaderos.
- 4) *Las cooperativas*, que comprendían principalmente las tierras especializadas en cultivos menores y otras explotaciones agrícolas.

En 1961, sin embargo, esta estructuración institucional no correspondía ya ni a las características intrínsecas del sector agrario cubano ni a las transformaciones radicales del país en su conjunto. La gran propiedad industrial y de servicios había pasado a manos del Estado y la evolución hacia un colectivismo socialista se había acelerado, tanto en lo político como en el económico. Cuando en las trágicas circunstancias de abril de la Revolución, la agricultura se encontraba virtualmente preparada para el paso a ese nuevo régimen social.

En efecto, el hecho de que los latifundios cañeros y ganaderos habían fomentado en Cuba una economía de *plantación* en la que en cientos de miles de hectáreas no habitaba un solo campesino, acompañado de la existencia de una gran masa de obreros agrícolas, había aconsejado que estas explotaciones no fueran subdivididas. Pudiera señalarse que nuestra agricultura era relativamente atípica en el continente, esto es, se trataba de un sector agrario en el que predominaba la clase obrera. Provincias completas como Camagüey, carecían de una base campesina propia para realizar la cosecha de la caña. Esta cosecha se hacía con migraciones temporales de obreros altamente organizados y con conciencia de clase que residían en las ciudades y en otras regiones, hacia el campo. Luego el monocultivo había engendrado una forma excepcional de explotación de la tierra que fue necesario tener en cuenta a los fines de nuestro proceso de transformación. Al proclamarse, pues, el carácter socialista del proceso en su conjunto, esa tierra estatal (que representaba casi el 50 por ciento de la tierra agrícola total) pasó a ser el sector socialista de la agricultura.¹

De ese modo se promovieron las Granjas del Pueblo y las Granjas Cañeras, cuyos objetivos estaban en función de las necesidades de toda la población, en el contexto de sendas Administraciones Generales que dirigían centralizadamente sus actividades. Esta centralización inicial del sector estatal de la agricultura respondía a la necesidad de establecer un cierto grado de disciplina, programación, aseguramiento de recursos y acopios, etcétera, pero implicó también vicios y errores que condujeron (entre otras razones) a la creación en 1962 de las Agrupaciones Básicas de Producción Agropecuaria, entidades descentralizadas constituidas por un grupo de Granjas con una dirección común, sobre una base territorial regional, donde cada Granja forma una unidad administrativa que se subordina en lo técnico a la dirección de la Agrupación.

Del examen de estos hechos se puede colegir la magnitud y complejidad de las tareas que tenía ante sí la reforma agraria. Pero la Revolución se vio obligada a dar un nuevo paso. La Ley de 1959 había refrendado la posesión privada de extensiones de tierra equivalentes a 402 hectáreas con lo cual, aunque se daba un golpe decisivo a los latifundistas cañeros y ganaderos, no se erradicaba todavía a una capa de ex terratenientes y burgueses cuya influencia económica y política continuaba siendo importante. En 1963, esa capa mantenía bajo su dominio 1.7 millones de hectáreas en parte de las cuales producían más de un millón de toneladas de azúcar y se controlaban

¹ Véase "Aspectos Administrativos de la Adjudicación..." en esta misma edición.

áreas de pastos de mejoramiento y de ceba no afectados por la Ley de 1959. Ese dominio económico, acompañado por una actitud de retraimiento productivo y una práctica contrarrevolucionaria de alarmismo entre los pequeños campesinos, cuestiones éstas relacionadas con las peculiares circunstancias del caso cubano, comprometía seriamente el desarrollo agropecuario del país.

El plan original del Gobierno Revolucionario consistía en desarrollar durante todo el año 1963 y parte de 1964 el proceso de transformación organizativa de la agricultura estatal, sin afectar por el momento a los remanentes de la gran propiedad agrícola y aprovechando sus posibilidades productivas, que no eran pocas. Ése habría sido el desarrollo óptimo. Pero la Revolución no pudo elegir. Los elementos contrarrevolucionarios la forzaron a apresurar la segunda Ley de Reforma Agraria.²

Como consecuencia de esta segunda Ley el sector estatal pasó a administrar directamente más del 75 por ciento de la tierra, porcentaje éste superior inclusive al de otros países socialistas cuyas transformaciones agrarias se habían llevado a cabo en lapsos más dilatados.

En el esbozo apretado que se ha intentado hacer en este epígrafe sólo se ha podido ofrecer una idea muy general de lo que el agro cubano vivió en ese primer quinquenio de 1959-1963, y en especial en el bienio 1962-1963. Como se observa, se inició una reforma agraria dentro de los marcos de una sociedad democrático-burguesa, pero el proceso se tuvo que ensamblar prontamente con un cambio raigal de sistema económico-social. No bastó con expropiar los grandes latifundios, sino que fue necesario realizar esa expropiación en una escala cada vez más creciente. No fue suficiente ensayar formas institucionales consecuentes con un determinado proyecto de justicia social, sino que fue necesario promover de manera consecutiva nuevas formas de organización y dirección para atenerse a una cabalgante realidad que ofrecía, de golpe, una perspectiva más amplia y revolucionaria.

Si bien estos factores superestructurales no pueden explicar ni justificar una multitud de errores de menor categoría que fueron cometidos en la esfera de la administración de nuestras reformas agrarias, una equilibrada ponderación de su efecto correlativo sobre la producción contribuiría a evaluar el intrincado escenario en el que tuvo lugar la transformación agraria en ese bienio.

² Dr. Carlos Rafael Rodríguez, "La Segunda Reforma Agraria Cubana, causas y derivaciones", en *Reforma agrarias en América Latina*, Fondo de Cultura Económica.

c) *La práctica económica.* Se ha apuntado con anterioridad que la Ley Agraria fue acompañada por un conjunto de medidas insoslayables que redistribuyeron el ingreso. Esta distribución representó un incremento de más de 500 millones de pesos anuales en las entradas personales. Sin embargo, la elasticidad ingreso de los alimentos en los países subdesarrollados como Cuba es alta. El fenómeno, al que el destacado economista Michael Kalecki otorga una importancia decisiva para el problema del financiamiento del desarrollo, tuvo amplia repercusión en la agricultura cubana en ese periodo.

El promedio de importación de productos alimenticios en los años inmediatos al triunfo de la revolución ascendía a unos 130-150 millones de dólares. A pesar de que ello representaba más del 20 por ciento de las importaciones totales del país, las necesidades alimentarias de la población excedían con creces las disponibilidades nacionales. Se trataba, en realidad, de una deficiencia crónica cuyo tratamiento terapéutico mediante el rápido ascenso de la producción en los años 1959-1961 no fue todavía suficiente. La apertura de una demanda interna real coincidió asimismo con el agotamiento de las escasas reservas de divisas —imprescindibles para el desarrollo por otra parte— y el cierre definitivo del mercado norteamericano. Si a ello se adiciona la debilidad de las cambiantes formas organizativas de la agricultura estatal, se tendrá una visión aproximada del desequilibrio existente entre la producción y la demanda nacional de productos agropecuarios.

Era una situación típica de un “mercado de vendedores”. La tendencia al lucro de una gran masa de agricultores privados propició la aparición de mercados especulativos, con la consiguiente evasión de los cauces oficiales para la comercialización. En la lucha contra ese fenómeno, los funcionarios estatales y políticos llegaron a cometer diferentes errores en el tratamiento hacia los campesinos que ocasionaron incluso en algunas zonas limitadas la negativa material a continuar sembrando y produciendo en las cantidades tradicionales.

Al mismo tiempo, la lucha política y militar de una revolución que pugnaba por subsistir frente a un poderosísimo enemigo determinó la expropiación de numerosos colaboradores de la CIA y la contra-revolución, principalmente en las provincias de Matanzas y Las Villas. No obstante, la aplicación de esta nueva medida dio lugar a otros errores, sobre todo en la provincia de Matanzas. Estos errores que consistieron en sancionar indiscriminadamente a pobres y ricos, violando la legalidad revolucionaria, fueron oportunamente rectificados, devolviéndose a sus propietarios numerosas fincas ilegalmente

expropiadas y trazándose hacia los pequeños campesinos una clara política de protección y ayuda por parte de la revolución.³

d) *Factores accidentales.* Pero la práctica económica de esos años no iba a estar afectada solamente por ese farrago de acontecimientos. La agricultura cubana era un mecanismo extraordinariamente sensible a las condiciones climáticas. Si, por ejemplo, se correlacionaba el nivel de precipitaciones pluviales de un año con los resultados de la cosecha azucarera del siguiente, se observaba una respuesta casi lineal de este cultivo. Esa forzosa dependencia de la lluvia se encontraba también en las restantes producciones. Por tal motivo, el carácter seco del trienio 1961-1963 tuvo efecto sobre la buena marcha de la agricultura. Para que se tenga una idea del alcance de ese fenómeno, a continuación se muestra una comparación entre los años 1961-1963 y el promedio histórico de precipitaciones:

—en mm—

	Promedio histórico	1961	1962	1963
Enero	40	42	35	17
Febrero	35	48	9	54
Marzo	43	50	29	39
Abril	77	35	36	44
Mayo	179	179	47	123
Junio	209	187	221	212
Julio	155	103	113	121
Agosto	173	172	183	140
Septiembre	191	124	156	174
Octubre	170	184	151	358 ¹
Noviembre	61	19	27	73
Diciembre	33	30	17	75
Total	1 368	1 175	1 024	1 430 ²

¹ Ciclón "Flora". En Oriente alcanzó 425 mm y en Camagüey 373 mm.

² Valores alterados por los efectos del Ciclón "Flora".

A esta calamidad, cuya trascendencia hubiera sido la ruina para los pequeños agricultores y el hambre generalizada en el país de no haber ocurrido la revolución social, vino a sumarse una terrible catástrofe natural en el mes de octubre de 1963, pocos días después de promulgada la Segunda Ley de Reforma Agraria. El ciclón Flora azotó las provincias de Oriente y Camagüey, ocasionando graves pérdidas en

³ Sobre las diferentes actitudes asumidas por las distintas categorías de propietarios véase la ponencia "Aspectos Administrativos".

vidas humanas, ganado y cultivos. La cosecha cafetalera del país, entre otras, se perdió en más del 30 por ciento. Los cultivos de caña, maíz, frijoles, plátanos, etcétera sufrieron daños considerables.

En esta sucesión de adversas condiciones es lógico inferir que se haya interrumpido momentáneamente el crecimiento experimentado por la producción agropecuaria. Fue entonces que, en respuesta directa a los efectos del ciclón, nuestro pueblo se planteó la decisiva tarea de iniciar un amplio y costoso programa de desarrollo infraestructural que asegurara el efectivo incremento de este sector. La reforma agraria había completado la fase transicional de la agricultura, la cual devino ahora en el pivote del desarrollo de una economía socialista.

7. La estrategia agropecuaria

A pesar del esfuerzo desplegado en el sector agropecuario, la política económica de la revolución estuvo inicialmente influida por la concepción tradicional de promover el crecimiento a través de una industrialización acelerada. Esa teoría parecía tener cierta fundamentación real en aquel primer periodo. La enorme masa de desempleados y subempleados; la inestabilidad del llamado mercado libre del azúcar y la acumulación de la cuota azucarera norteamericana (que dejó a Cuba con 3 millones de toneladas sin aparente destino, salvo el de la solidaria absorción de las mismas por la URSS y otros países socialistas); la trágica experiencia histórica del monocultivo, tanto en la esfera económica como en la social; en resumen, la situación concreta de un país que tenía que buscar a toda prisa una salida hacia el desarrollo, pesaron significativamente en esa política inicial.

Entretanto, los propios factores antes apuntados inducían una acelerada diversificación del sector agropecuario. Era necesario romper de una vez el nudo gordiano del monocultivo, no sólo con el objetivo de ofrecer empleo y obtener provecho de los largos meses de inactividad cañera conocidos como *tiempo muerto* sino también para sustituir importaciones y crear un amplio surtido de productos agrícolas. Ese propósito, sin embargo, tendió a ser ejecutado en términos más absolutos que relativos. Así, en aquel periodo se llegaron a desmontar unas 200 mil hectáreas de caña para dedicarlas a otros cultivos, para algunos de los cuales se carecía entonces de la suficiente experiencia y dominio de su tecnología.

El establecimiento definido del socialismo, la experiencia adquirida en esos años, la evolución de los errores cometidos y la aparición del plan como instrumento directivo de la economía, contribuyeron

a que (a finales de 1963) la dirección del Gobierno Revolucionario hiciera un análisis integral de la perspectivas del país y trazara una estrategia de desarrollo que respondía tanto a esas perspectivas como a nuestras condiciones específicas y al aprovechamiento de nuestras reales potencialidades productivas. De esta manera, se consideró acertadamente que el sector agropecuario debía constituir el vector fundamental del desarrollo, sin que ello significara desechar una evolución industrial indispensable que debía sustentarse y complementar el propio sector agropecuario.

La elección de esta estrategia no requería ya mayores comentarios. Baste reiterar, en forma esquemática, algunas de las premisas que la conformaban:

a) La disponibilidad de recursos naturales, y en especial, la tierra así como las reservas de productividad existentes en las áreas en explotación. En el quinquenio 1954-1958, por ejemplo, el rendimiento promedio de caña por hectárea en el área ocupada por este cultivo era del orden de unas 25 TM. En condiciones normales de atención de la caña era dable esperar rendimiento entre 65 y 70 TM/Ha.

b) La experiencia acumulada y el potencial de la industria azucarera nacional. Al encontrar Cuba un mercado en el campo socialista y desarrollarse estas relaciones comerciales para mutuo beneficio, se encontró un destino seguro, a precios estables, para el azúcar. En consecuencia, era lógico plantearse el aprovechamiento máximo y la modificación necesaria de 161 fábricas de azúcar que habían pasado a manos del Estado. En esas condiciones, la opción de una zafra de 10 MM de TM de azúcar en 1970 representaba un incremento vertical en los ingresos nacionales.

c) La falta de fuerza de trabajo calificada para acometer un amplio programa de industrialización. En 1958, por ejemplo, las grandes instalaciones mineras de Moa y Nicaro no disponían ni de un centenar de ingenios. La industria en su conjunto contaba con unos 800 técnicos de nivel universitario.

d) La necesidad de satisfacer el creciente consumo de productos alimenticios, por las razones expuestas en el capítulo anterior.

e) La posibilidad de desarrollar otros fondos exportables para cuya producción existían ventajas comparativas en el mercado internacional y amplias perspectivas de venta en el mercado socialista.

La ejecución de esta estrategia implicaba adoptar una determinada técnica en el seno del sector agropecuario. Esa técnica se refería a un vasto campo de problemas, entre los cuales merecen destacarse los siguientes:

1) *La infraestructura.*⁴ Se ha adelantado el alto grado de sensibilidad de la agricultura a las variaciones climáticas. El total de agua embalsada que había en el país en 1958 era de 29 millones de metros cúbicos, dirigidos fundamentalmente a cubrir necesidades de la población. Era necesario, pues, crear una red de presas y obras de riego que brindaran relativa autonomía y dominio sobre el proceso productivo. Entre 1963 y 1968 se crearon capacidades de embalse para unos 600 millones de metros cúbicos de agua y se invirtieron aproximadamente 150 millones de pesos en construcciones hidráulicas. En lo tocante a la red vial —que constituía otra verdadera barrera para este sector, sobre todo en las mayores provincias del país— se construyeron unos 6 mil kilómetros de caminos y carreteras, es decir, el 40 por ciento de toda la red disponible en 1958. Al impulso de las obras infraestructurales se destinaron más de 2 000 millones de pesos en siete años. Entre 1962 y 1968 la inversión en el sector —que, en este caso, comprende las obras hidráulicas, el equipamiento, el fomento, etcétera— aunque no así las obras viales, pasó a representar casi el 40 por ciento de la inversión total del país. En ese periodo el crecimiento anual de estos recursos tuvo el siguiente comportamiento.

	Millones de pesos
1962	182.6
1963	176.1
1964	246.5
1965	340.5
1966	360.9
1967	384.2
1968	366.2
total	<hr/> 2 057.0 <hr/>

ii) *El equipamiento.* Una de las características de una agricultura atrasada es su escaso grado de mecanización. Se ha señalado que la mayor parte de las labores de la caña se realizaban a manó hasta el triunfo de la revolución. En 1960, el Ing. Jacques Chonchol (entonces asesor de la FAO en Cuba) estimó que el país contaba con 9 211 tractores, para una relación de 257.8 hectáreas cultivadas por unidad de equipo. Se ha hecho referencia previa al número de tractores importados por la revolución entre 1959 y 1961. Esta política se acentuó decisivamente en los años siguientes:

⁴ Véase “La Planificación de la Infraestructura” en esta edición.

Tractores importados 1962-1970 ¹

Año	Unidad		Total
	De estera	De goma	
1962	350	1 600	1 950
1963	921	2 874	3 795
1964	770	3 483	4 253
1965	1 470	3 898	5 368
1966	789	2 910	3 699
1967	1 445	4 390	5 835
1968	1 098	5 677	6 775
1969	1 208	7 774	8 982
1970	402	6 873	7 275
Total	8 453	39 479	47 932

¹ Se refiere a los equipos recepcionados cada año en el país.

En consecuencia, ya en 1968 la relación mencionada entre hectáreas cultivadas y número de tractores, había descendido a casi la tercera parte en el sector estatal. Esta nueva relación, sin embargo, era cualitativamente superior, debido al crecimiento en la importación de tractores de estera y al mayor caballaje de los tractores de goma, así como incremento en el área cultivada.

Como se sabe, el equipamiento agrícola no consiste únicamente en tractores. Parejamente a ese crecimiento, se trató de dotar al sector de numerosos equipos e implementos para distintos usos. Así se mecanizó por completo el alza manual de la caña (una de las operaciones más fatigosas del cultivo), con importaciones promedio en el periodo del orden de las 1 200 alzadoras anuales las que totalizan más de 8 mil unidades en activo a finales de 1970. Se inició un programa de corte mecanizado de la caña que significó comenzar por diseñar el equipo apropiado para las condiciones agrotécnicas del país. Se mecanizó por completo el cultivo del arroz. Esfuerzos similares se realizaron en actividades tales como el kenaf y la papa, introduciéndose en el tabaco.

Como resultado de esta política, el parque activo de la agricultura estatal a finales de 1970 se estima tenía un valor de más de 300 millones de pesos, a precios de importación. En ese valor no se incluye el equipamiento hidráulico (donde sólo en motores y sistemas de riego por aspersión se han invertido más de 70 millones de pesos); ni la aviación agrícola, ni otros equipos relacionados con los servicios agropecuarios o actividades tales como la silvicultura, la avicultura, la pesca, etcétera.

III) *La genética aplicada.* La debilidad en los trabajos genéticos en las diferentes líneas de producción agropecuaria, en especial en los países tropicales, constituye uno de los frenos para el desarrollo de este sector. Experiencias recientes han contribuido a indicar que se hace imprescindible una revolución verde para afrontar fundamentalmente las crecientes necesidades alimentarias de la población. En este campo precisamente se concentró el interés de la revolución desde el primer momento. Elevar las producciones cañeras, arroceras, ganaderas, etcétera no era sólo un problema de inversiones sino era evidente que dependía mucho de los factores biológicos de las propias producciones.

Así, el rebaño vacuno existente en 1961 era del orden de los 5.8 millones de cabezas. Este ganado, sin embargo, era fundamentalmente mestizo, de origen cebú. La productividad media por vaca en ordeño no rebasaba el litro y medio diario. La carga por hectárea era de 0.7, índice de una ganadería a la extensiva. En esas condiciones, era imposible satisfacer las necesidades de leche y carne de una población creciente.

Se inició un programa de transformación genética de la masa, mediante el cruzamiento de las vacas cebú con toros Holstein, así como otras razas productivas. Ese programa requirió importar ejemplares de destacados sementales, así como introducir la técnica de la inseminación artificial. En el mes de mayo de 1962 se inició el primer plan nacional de inseminación con semen líquido aplicándose a 55 mil vacas e incrementándose en forma constante hasta alcanzar 1.2 millones de vacas en junio de 1968. Como resultado de este ingente esfuerzo en 1970 se disponía ya de 1 millón de hembras con aptitud lechera en el sector estatal. La experiencia ha probado que las vacas F-1 surgidas a tenor de este cruzamiento tienen potencialidad lechera para producir entre 10 y 15 litros diarios, conforme a su alimentación.

La sustentación material de este programa conllevó desde la importación de ganado, la formación misma de técnicos inseminadores y el incremento de los servicios veterinarios y de investigación científica, hasta la construcción de centros especializados, vaquerías e instalaciones de diverso tipo a todo lo largo del país, cuya valoración resultaría hartó difícil. Valga destacar que este arduo trabajo ha sido objeto de examen en varias conferencias internacionales, donde se ha evaluado su importancia económica y técnica.

Otras líneas asimismo estudiadas: El balance de variedades de caña de azúcar fue sustancialmente modificado. Hasta 1967 predominaba la POJ 2878, de rendimientos tardíos. Esta variedad fue paulatinamente sustituida por otras de alto rendimiento en el periodo

de seca. El trabajo de investigación abarcó búsqueda de plantas más erectas y de mayor rendimiento en azúcar que fueran resistentes a plagas y enfermedades. La gran zafra en 1970 se realizó con una favorable estructura que contribuyó a que se lograran los más altos rendimientos históricos de caña por hectárea.

En el caso del arroz se introdujeron a escala comercial las variedades de la línea IR. En el tabaco se desarrollaron nuevas variedades y se continúan las experimentaciones nacionales. Las grandes siembras de cítricos se ejecutaron sobre nuevos patrones. Se puso énfasis en la búsqueda de gramíneas y leguminosas apropiadas para el país. La producción avícola se desarrolló verticalmente, sobre la base de importar gallinas raciales. Prácticamente no ha habido una actividad agropecuaria en la que no se haya procurado utilizar los adelantos genéticos y las más recientes experiencias científicas.

iv) *La capacitación.* El límite más sutil para un acelerado desarrollo lo constituye ciertamente la capacidad de la fuerza de trabajo para asimilar la tecnología moderna. La población rural de Cuba tenía índice de más del 40 por ciento de analfabetismo. En el periodo 1954-1958 las universidades nacionales sólo expidieron un promedio de 73 títulos de ingenieros agrónomos por año. La formación de técnicos especializados y obreros calificados era prácticamente nula. En fin, Cuba era un país que dependía de un producto agrícola y carecía de la más elemental capacidad técnica en el sector agropecuario.

Sobre la transformación operada en esta materia, se ha venido informando con regularidad a los organismos internacionales. Recientemente se celebró en nuestro país, un Seminario sobre problemas de la Enseñanza Media en los países subdesarrollados, donde se examinó en detalle la experiencia cubana. A este mismo Seminario sobre Reforma Agraria, se está presentando una ponencia sobre el tema, por la importancia que merece. Por tal motivo sólo se precisa indicar aquí que si nuestro paisaje rural y su configuración tecnológica han sufrido un vuelco radical, mucho más profundo y decisivo, ha sido el que se ha iniciado en el dominio de la técnica y la cultura moderna por parte de nuestra población.

Lo anteriormente referido no puede ofrecer una imagen completa de la táctica agropecuaria cuyo costo ha sido ciertamente elevado. ¿Cómo fue posible para un país subdesarrollado, bloqueado, en guerra, y sin grandes recursos propios acometer este plan? A esta pregunta es necesario responder diciendo que ha sido posible gracias a la resolución con que fue acometida la tarea, el alto espíritu de sacrificio de nuestro pueblo y la convicción general de la necesidad de emprender este programa en aras no sólo de la presente genera-

ción, sino de las futuras. Y hay que destacar enfáticamente que, a pesar de ello, tal posibilidad no se hubiera podido materializar sin la solidaridad y la colaboración del campo socialista y, sobre todo, de la Unión Soviética, en forma de créditos y ayuda técnica y militar.

La convergencia del ahorro nacional y la ayuda externa tuvo resultados inmediatos: en el periodo de 1963 a 1968 la tasa media de crecimiento del valor de la producción bruta agropecuaria fue de casi 6 por ciento anual. Pero este indicador de carácter global no refleja todavía el cambio operado en nuestra agricultura. A las puertas del Segundo Decenio para el Desarrollo, Cuba cuenta con una base material, una experiencia y una capacidad técnica capaz de sobrepasar con amplitud sus para nosotros modestos logros. En ese contexto, cabe recapitular sobre los resultados de una reforma agraria que comenzó en la Sierra Maestra, en plena lucha insurreccional, en 1858.

Vista en su perspectiva histórica la revolución agraria de Cuba cambió no sólo la tenencia de la tierra, no sólo las condiciones de vida de las masas campesinas, ni el arcaico sistema de monoproducción, sino la estructura de toda una economía deformada y dependiente, la vida de todo un pueblo, un régimen social en definitiva. Esta revolución fue una apertura hacia el futuro, sacó a nuestro país de un progresivo retardamiento y lo situó en disposición de enfrentar y vencer el reto del desarrollo. El actor principal de ese enfrentamiento ha sido nuestro pueblo que, con su activa participación, ha creado un potente movimiento de transformación material y moral de la sociedad.

La revolución agraria de Cuba demostró en los hechos que tal transformación era no sólo necesaria, sino realizable, y su realización aporta no sólo sus éxitos sino también sus errores al acervo común de nuestra América.

Delegación de la República de Cuba:

LA REFORMA AGRARIA Y LA PLANIFICACIÓN

1. Introducción

Desde hace muchos años, el sistema de planificación económica ha probado ser un instrumento eficaz para el desarrollo. Los éxitos del campo socialista —cuna y razón de ser de la planificación— serían suficientes para avalar este aserto. Pero es necesario añadir que la ciencia y la práctica económica de los países capitalistas no ha estado ajena a la noción del plan y que el mismo se ha venido extendiendo a las más disímiles actividades, aunque concretado al marco de las relaciones burguesas. El afán de racionalizar y optimizar el uso de los recursos, encauzar una evolución hacia un destino deseado, dominar en fin el curso de los acontecimientos, ha influido de una manera u otras sobre las naciones modernas.

América Latina no ha sido, por supuesto, una excepción de ese noble propósito. Además de los organismos internacionales, numerosos economistas e intelectuales se han pronunciado a su favor. La práctica (o su falta de práctica) ha motivado, sin embargo, encontradas opiniones acerca del éxito de este pronunciamiento. Se ha hablado inclusive de una “crisis de la planificación” y no han faltado voces que consideren esta técnica como mero ejercicio intelectual mientras otros factores no se modifiquen.

¿Cuál ha sido el motivo de esa llamada crisis de un sistema probado en una parte decisiva del mundo y aceptado casi unánimemente? Varias han sido también las respuestas ofrecidas. Pero cabe destacar, entre ellas, que la falta de reformas estructurales y, en consecuencia la impracticabilidad de esta técnica ha sido esgrimida como un poderoso argumento. Al parecer, se ha puesto el dedo en la llaga: los cambios socio económicos constituyen ciertamente un pre-requisito indispensable para el funcionamiento del plan.

He aquí que al examinarse la relación entre reforma agraria y planificación se parte del supuesto que el hecho transformador, la Ley aplicada, ha ocurrido o está ocurriendo y que sobre tales sucesos, para orientarlos y proyectarlos de acuerdo al interés de la Sociedad se ha iniciado un proceso de planificación. Este requisito conlleva plantearse los siguientes problemas con antelación: 1) ¿Cuáles son los recursos disponibles, principalmente la tierra reformada? 2) ¿Cuál es su distribución regional y su potencial productivo? 3) ¿Cuáles son

las necesidades inmediatas de la producción? 4) ¿Cuáles son los objetivos de la reforma agraria y del plan? 5) ¿En qué periodo se pretenden obtener esos objetivos? 6) ¿Qué recursos materiales, técnicos y humanos se requieren para lograrlos?, etcétera. La respuesta a estas cuestiones se ensambla con la metodología y la ciencia misma de la planificación y, por lo tanto, no serán abordadas desde ese ángulo en este documento. Se ha preferido presentar una reseña de la forma y alcance de ese proceso en Cuba, por considerar que —independientemente de sus fallas y errores— su examen puede ser útil a los fines conectar en su realización, estas fases de la necesidad del desarrollo, reforma y plan.

En esta oportunidad, nuestra reseña se limitará a la elaboración y control actual del plan en el sector agropecuario específicamente. No debe pasarse por alto que la planificación es un sistema integral e integrado en Cuba y que su complejidad y dimensión rebasan los límites aquí fijados. Del mismo modo, las incidencias intersectoriales conllevan una compatibilización general que constituye el centro del proceso y el canal de proposición y toma de decisiones por el Gobierno.⁵

Debe advertirse, finalmente, que la planificación agropecuaria está enmarcada en Cuba en un Plan de Desarrollo General, hecho sobre la base de una estrategia y por un término de cuatro o cinco años, con revisiones y ajustes anuales.

2. *El surgimiento del plan en Cuba*

Entre las primeras reformas económicas introducidas por la revolución figura, entre otras, la reforma agraria y la creación del Instituto de Reforma Agraria que se dedicó desde sus primeros años a la administración y planificación del desarrollo agropecuario. Así, como consecuencia de estas medidas, surgieron los primeros planes económicos de la revolución. Con la profundización del proceso revolucionario, el Estado fue absorbiendo, en respuesta a las agresiones imperialistas, una parte cada vez mayor de la economía mientras simultáneamente se desarrollaba la Junta Central de Planificación creada en 1960.

En 1961, contando con una parte importante de los recursos nacionales en poder del Estado y basado en la Junta, comenzó a elaborarse.

⁵ Sobre la elaboración general del plan, Cuba presentó en el XII periodo de sesiones de la CEPAL (Venezuela, mayo de 1967) un documento titulado "Notas sobre la Planificación en Cuba".

El primer plan integral, que regiría durante 1962, fue denominado entonces Año de la Planificación. En la medida que se ganó en experiencia, se fue perfeccionando la metodología de elaboración del plan anual, el cual puede describirse, a grandes rasgos, así:

En primer término, se recogen *las directivas trazadas* por la Dirección Política del País y con las mismas se realizan las proyecciones globales fundamentales: volumen del comercio exterior, magnitud y composición de las inversiones, balance de ingresos, y gastos de la población, etcétera. Con estos límites globales, se inicia el proceso de desagregación del plan, siendo la primera etapa, la llamada *Cifras de Control*. En esta etapa se señala a cada organismo económico las tareas a cumplir.

La tenencia de las cifras de control permite analizar a nivel de organismo y empresa todos los requerimientos del plan y establecer los compromisos entre empresas, incluidas las de comercio exterior. De todo el proceso de discusiones, se obtienen los elementos para ajustar las cifras de control, las cuales, una vez ajustadas, se convierten en las *cifras directivas* del plan.

3. Características de nuestro sector agropecuario

La planificación del sector agropecuario al igual que los restantes sectores en que se agrupan las múltiples actividades que lleva a cabo la sociedad, se desarrolla a partir del Modelo Global que ofrece los marcos donde ésta deberá moverse en sus diferentes etapas de elaboración.

En Cuba el sector agropecuario es de significación especial dado que constituye la base del desarrollo del país en el mediano plazo, convirtiéndose en el pivote alrededor del cual se determina la estructura de la producción material y de la esfera de servicios, es decir, el desarrollo anual del país. En ese sentido, su actividad en el periodo mencionado está sujeta a directivas político-económicas explícitas del Gobierno, las que a su vez inducen en forma directa e indirecta un alto porcentaje del conjunto de las actividades a desarrollar en el país.

Las características anteriormente mencionadas hacen que el esfuerzo conjunto del pueblo y el Partido Comunista se vuelquen en la formación, ejecución y control de las tareas de este sector y es lícito afirmar que esto es lo que condiciona la factibilidad de la planificación de la agricultura y la ganadería, a pesar de las dificultades que ello conlleva por tratarse de una economía en vías de rápido desarrollo.

Como es sabido, en el sector agropecuario, se acentúa más que en otros sectores de la economía la influencia de los factores naturales. Al estar sujeto a las fluctuaciones de cualquiera de estos factores y su comportamiento no depende totalmente del esfuerzo del hombre, éstos influyen favorable o desfavorablemente en sus resultados.

La actividad agropecuaria es estacional, manifestándose, además, regionalmente de forma diferente. Dadas las condiciones naturales y la situación geográfica de Cuba, el clima está dividido en dos estaciones: seca y lluvia.

La periodicidad anual de las mismas marca la variabilidad en los ciclos de producción y hace depender la obtención de mayores rendimientos —agrícolas y pecuarios— de la forma en que se presente el periodo lluvioso. Este carácter cíclico se manifiesta en la producción agrícola a través de los ciclos vegetativos de cada cultivo y por tanto la planificación agrícola requiere tomar en cuenta este factor.

Al conformar el plan agropecuario dentro del plan económico anual, dado que la planificación de la economía nacional se realiza dentro del marco del año natural, es necesario dar un corte figurado en el ciclo vegetativo de aquellos cultivos que comprendan un periodo mayor que el año planificado.⁶ En la producción pecuaria la estacionalidad se manifiesta a través del ciclo biológico de los animales y del origen de su alimentación.

No obstante lo expuesto sobre la dependencia de los factores naturales, ésta tiende a ser eliminada, mediante la tecnificación del sector. Las deficiencias de nutrientes y disminución de la capacidad productiva de los suelos, el ataque de plagas, los factores climáticos, etcétera, irán disminuyendo sus efectos sobre el desarrollo agropecuario con la introducción de las nuevas técnicas de cultivo, la fertilización, el control del agua, la mecanización, la genética, etcétera, lo que conduce a la intensificación de la producción agropecuaria.

De esta forma, la planificación de este sector conlleva además del análisis de la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo, los bienes intermedios y los medios básicos, la microlocalización de la estructura y volumen de los recursos naturales.

Es de destacar el carácter regional de la actividad agrícola; derivado de la necesidad de ubicar las diferentes producciones en aquellas zonas que reúnen las condiciones óptimas para su desarrollo, con el objetivo de incrementar la productividad del sector. De ahí se concluye la importancia de la planificación regional en la producción agropecuaria.

⁶ De acuerdo a la duración del ciclo, los cultivos se dividen en temporales y permanentes. Se clasifican como temporales aquellos cuyo ciclo es menor de 18 meses comprendiendo en algunos casos dos años —finales de un año e inicios de otro— y permanentes los que comprenden un periodo mayor de 18 meses.

Otra de las características es el carácter mediano de la planificación agrícola. Al proyectar las siembras o el incremento de la masa ganadera en el año planificado estamos determinando el desarrollo futuro de las ramas agropecuarias en el corto, mediano y hasta en el largo plazo.

4. Organización administrativa

De acuerdo con la tenencia de la tierra, el sector agropecuario está formado por dos sectores sociales: estatal y privado.

La administración de las actividades de ambos se realiza mediante dos organizaciones paralelas acordes con su carácter social bajo la orientación del Partido a los diferentes niveles. Así tenemos cómo la producción agropecuaria estatal está organizada en cuatro niveles que son los Organismos Centrales,⁷ las delegaciones provinciales; las agrupaciones regionales, y las unidades de producción (granjas).

Por otra parte, el sector privado es dirigido por la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) la cual está estructurada en una Dirección Nacional, Direcciones Provinciales y Organismos de base que agrupan por zonas las diferentes unidades productivas de los campesinos privados. Éstas son, asociaciones campesinas cooperativas de créditos y servicios, sociedades agropecuarias y campesinas independientes.

La asociación campesina es la forma más simple de organización. Los campesinos que pertenecen a la misma recogen y venden sus bienes intermedios, equipo, etcétera, a través de la organización. Las cooperativas de créditos y servicios son aquellas que agrupan a los campesinos que conservan la propiedad de la tierra y los medios de producción, aunque la utilización de estos últimos, de la misma manera que la solicitud de créditos, la compra de equipos y la venta de las cosechas, se realiza colectivamente.

Por último, las sociedades agropecuarias se forman por la unión voluntaria de campesinos los cuales utilizan colectivamente los medios de producción dividiéndose las utilidades de acuerdo con la tarea realizada por cada miembro.

5. Formulación del plan

El procedimiento para la planificación de este sector, se describe a continuación:

⁷ Instituto Nacional de la Reforma Agraria, Empresa Cubana del Tabaco, Instituto de Ciencia Animal, Instituto Nacional de Desarrollo y Aprovechamiento Forestal.

Partiendo de las directivas político-económicas aprobadas por el Partido y el Gobierno y los marcos dados por el Modelo Global, la Dirección Agropecuaria de JUCEPLAN elabora el Modelo de desarrollo del Sector para el periodo analizado, desglosado por sectores sociales (estatal y privado).

Para la confección de este modelo se parte de la evaluación de los niveles de actividad alcanzados en el año anterior, los estudios de apoyo disponibles y la actualización del Plan Perspectivo, contándose además con la colaboración de los Organismos Centrales correspondientes, quienes disponen de un análisis de las posibilidades de desarrollo de cada provincia, también por sectores sociales.

El objetivo de este modelo es la conformación de un conjunto de indicadores físicos y en valor que constituyen las Cifras de Control para su posterior desagregación a los diferentes niveles, y de los cuales se derivan otros estudios de apoyo que conducen a la elaboración de alternativas más eficientes en el uso de los recursos escasos como solución a los problemas que estas cifras plantean.

Los principales indicadores establecidos como Cifras de Control son:

- superficie a sembrar de los cultivos y actividades fundamentales y sus rendimientos.
- indicadores pecuarios seleccionados (masa ganadera, rendimientos, etcétera).
- volumen físico de la producción y el acopio de los productos agropecuarios más importantes, por sectores sociales.
- principales insumos físicos de importación distribuida por áreas monetarias.
- asignaciones preliminares de productos básicos balanceados por JUCEPLAN.
- marcos en valor de las importaciones por áreas monetarias.
- volumen de las inversiones, desglosadas en construcciones, equipos y otros.
- número de trabajadores, fondo de salarios y productividad promedio.
- ingresos y gastos financieros.

Las Cifras de Control son desglosadas por los Organismos Centrales teniendo en cuenta la organización existente para las actividades estatales y privadas. Así tenemos que el INRA desglosa las cifras recibidas entre sus Delegaciones Provinciales y la ANAP, y esta última a su vez entre sus Direcciones Provinciales. Posteriormente las cifras se desagregan a nivel regional (Agrupaciones del INRA y Direcciones

de la ANAP) y por unidades de producción estatal y organismos de base privados, donde son finalmente ubicadas físicamente.

Las cifras resultantes del proceso descrito se elevan de vuelta hacia el nivel provincial, donde se plantean y analizan las discrepancias surgidas con respecto a las cifras originales, con participación de la Dirección Nacional del INRA y la Dirección Nacional de la ANAP. Más adelante se compatibilizan en el INRA las propuestas provinciales conciliándose las tareas y las necesidades de recursos humanos y materiales que las mismas conllevan.

El proceso de "subida" del plan se completa al elevarse el resultado de la compatibilización anterior, a la JUCEPLAN, donde es analizado dentro del conjunto de la economía nacional sufriendo el ajuste definitivo al más alto nivel de planificación.

Es conveniente significar que durante el proceso de elaboración del plan tienen lugar innumerables relaciones verticales y horizontales entre los organismos centrales agropecuarios y los restantes organismos globales y sectoriales de la economía.

Las necesidades de bienes intermedios y equipos de producción nacional, se presentan a los organismos abastecedores —Ministerio de Industria Básica, Ministerio de la Industria Ligera, Ministerio de la Industria Alimenticia, Ministerio de la Construcción— y en el caso de productos básicos a la junta Central de Planificación. Posteriormente se presentan los requerimientos de productos importados al Ministerio de Comercio Exterior y las necesidades de servicios a los organismos correspondientes —Ministerio del Transporte, Ministerio del Comercio Interior, etcétera.

Por otra parte, los organismos consumidores y de distribución, efectúan las solicitudes de productos del sector agropecuario, ya sea para su posterior elaboración o para el consumo final, estableciéndose los compromisos correspondientes entre el aparato de acopio y las unidades de producción estatales y privadas.

6. Principales instrumentos de planificación

En la planificación agropecuaria en nuestro país son utilizados una serie de instrumentos propios del análisis de la actividad del sector que permite la evolución de los principales factores limitantes. Entre otros se destacan el Balance de Tierras, el Movimiento de Rebaño, el Balance de Utilización de la Maquinaria, el Balance de Fuerza de Trabajo y los Balances Materiales.

El Balance de Tierras tiene como objetivo mostrar la situación de la superficie total del país así como la determinación del área ociosa

aprovechable según el uso y productividad de los suelos por sectores sociales. Para ellos se parte de la superficie total, medida y mapeada por el Instituto de Planificación Física la cual corresponde al área física del país, descontándose la superficie ocupada por áreas urbanas, viales y la superficie escabrosa no apta para estas labores, con lo que se obtiene la superficie agrícola (tierras con posibilidad de explotación agrícola) y la superficie forestal (tierras con masas boscosas, aun cuando se encuentran despobladas). Las áreas así determinadas son a su vez clasificadas en área con regadío, área sin regadío y área con posibilidades de regadío. Al disminuirse de este saldo los terrenos agrícolas y forestales en explotación, se determina la superficie de tierras ociosas aprovechables.

Este instrumento se utiliza en la determinación de la actividad agrícola del año planificado, pues ésta es realizada a partir de la superficie de tierras ociosas aprovechables y de las tierras en explotación al comienzo del periodo, y con ayuda de la programación de rendimientos técnicamente posibles dado determinados niveles de fertilización y fumigación y las atenciones culturales.

El movimiento del rebaño tiene como objetivo mostrar el desarrollo de la masa en el periodo analizado. Partiendo de la existencia inicial clasificada por edades y sexo y a través de los índices de mortandad, nacimiento y transferencia a otras categorías, se determinan las tasas de sacrificio que garantizan el crecimiento adecuado de la masa. Esto es, unido a la proyección de los rendimientos (peso promedio por cabeza a sacrificar, litros de leche por vaca, posturas por ave, etcétera) en función de la disponibilidad de unidades forrajeras establecidas en el Balance de Alimentación Animal, determina la producción pecuaria.

El Balance de Utilización de Maquinaria muestra el grado de tecnificación de la actividad a través de la asignación y utilización de equipos previstos para el desarrollo de la misma. El balance muestra la disponibilidad de equipos e implementos y el grado de eficiencia necesario para el cumplimiento de las labores culturales que requieren las metas trazadas. Su cálculo se basa en la aplicación de las normas técnicas establecidas en las cartas tecnológicas, al número de hectáreas a procesar y cultivar.

El Balance de Fuerza de Trabajo es el instrumento que muestra la distribución regional y temporal de los recursos laborales y permite establecer una programación adecuada de los mismos para su mejor aprovechamiento. Para su elaboración se determinan las necesidades de mano de obra —nacional y regional— aplicando las normas establecidas en cada una de las fases de cultivo. Estas normas han sido fijadas de acuerdo con la tecnología de los cultivos previstos en el

año planificado y a los días laborales de cada mes, tomando en consideración la época de lluvia.

7. Control del plan

Dadas las características de este sector, el control del plan se realiza periódicamente según las características de los cultivos o actividades y regionalmente en los diferentes niveles de planificación. Simultánea y paralelamente se controla la ejecución del Plan Agropecuario desde la base hasta el más alto nivel de planificación (JUCEPLAN), siendo según se trate de una zona, municipio, etcétera, de mayor amplitud. Lo anterior hace posible que el ejercicio del control se realice mediante reuniones regionales con la participación de los órganos administrativos correspondientes a los diferentes niveles y el Partido.

La dinámica implícita en el desarrollo propuesto para este sector exige métodos ágiles de control con un alto grado de centralización, donde juega un papel decisivo el Partido por su carácter de coordinador regional de las metas de desarrollo y principal responsable de todas las actividades, tanto económicas como políticas, de la zona de que se trate. Es por ello, que su participación garantiza que sea abordada integralmente la problemática del producto o cultivo que se analiza y la puesta en marcha inmediata de las medidas necesarias con la utilización más racional de los recursos de la región.

Como parte integrante de los controles que se ejercen es de relevancia particular el que se refiere a las actividades del sector privado que tiene una importante participación en la gestión agropecuaria de la nación.

Durante el proceso de elaboración del Plan Nacional son fijadas las metas de desarrollo mediante discusiones con los campesinos privados, donde se establecen compromisos de entrega de medios de producción para la realización de sus tareas por parte del sector estatal y se determinan las áreas de autoconsumo correspondientes, para el periodo planificado.

Como es natural, el procedimiento de control expuesto anteriormente no es totalmente uniforme. Así las actividades de la rama cañera exigen, por su magnitud y complejidad, la aplicación de un mecanismo específico de mayor envergadura.

8. Algunos comentarios

En el sector agropecuario cubano queda aún mucho camino por recorrer en la búsqueda de mejores formas organizativas, métodos de planificación y de dirección económica.

Así, por ejemplo, es necesario mejorar y uniformar la información estadística para lo cual se están creando las condiciones mediante la computación electrónica. Se pretende que el plan prospectivo permita hacer casi simultáneamente las tareas de cifras preliminares y de control, lo que permitirá un tiempo mayor para el análisis y despeje en los diferentes niveles del sector.

La experiencia cubana en la planificación agropecuaria no se ha limitado a la adopción de medidas que aminoren las incidencias de las principales restricciones que afectan el crecimiento económico.

La apropiación social de los medios de producción (fundamentalmente la tierra como consecuencia de la reforma agraria) y, consecuentemente, la posibilidad y necesidad de organizar el conjunto de la actividad económica del país con la mayor eficiencia condicionan y permiten un verdadero proceso de dirección del conjunto de esta actividad.

Los nuevos factores institucionales en los que se enmarca la evolución económica cubana han hecho posible que la sociedad dirija la economía centralmente, manejando adecuadamente los recursos escasos de toda la nación, invirtiendo en aquellas ramas de mayor eficiencia y estableciendo con fuerza ejecutiva las prioridades estratégicas del desarrollo socio-económico.

Por ello, la planificación económica agropecuaria ha pasado en Cuba a ser un instrumento consciente del desarrollo y no una formulación indicativa de metas a las que tendría que ajustarse el denominado mecanismo espontáneo y ciego del mercado.

Delegación de la República de Cuba:

LA MOVILIZACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS CAMPESINOS

1. *Introducción*

La participación activa de los campesinos en forma organizada en la realización del proceso de la reforma agraria desempeña un papel de una magnitud tal que es prácticamente imposible subestimarla para el éxito en la aplicación y consolidación de esta gran medida transformadora de las viejas estructuras agrarias.

La preocupación por lograr esta participación del campesinado en la programación y ejecución de la reforma agraria, conjuntamente con la "existencia de una organización campesina representativa" está contenida en proyecto de recomendación número 1 adaptado por la FAO en su Undécima Conferencia Regional para América Latina, efectuada en Caracas, Venezuela, en octubre de 1970.

La experiencia que respecto a esta cuestión ha logrado la Revolución cubana confirma objetivamente el relevante papel que en la aplicación de la reforma agraria desempeñan las organizaciones campesinas en la movilización y participación de las masas rurales en todo el proceso transformador.

Cada proceso de reforma agraria tiene características peculiares que le están dadas por las condiciones concretas de cada país, no obstante consideramos que algunas de esas experiencias logradas por Cuba son de interés para el estudio de esta cuestión por los países que emprendan este importante proceso.

2. *La reforma agraria y los campesinos*

A modo de ilustración, significamos que una de las peculiaridades de Cuba al momento de poner en ejecución la reforma agraria, consistía en que la mayor parte de las tierras (las fincas de más de 67 hectáreas tenían más del 75 por ciento de las tierras) se explotaban usando mano de obra asalariada, empleando a un número superior de 600 mil obreros agrícolas, trabajadores que (en lo fundamental) estaban organizados en sindicatos; o sea, que predominaban las relaciones capitalistas de producción en el agro, si bien predominaban los métodos extensivos de cultivo y crianza.

El control latifundista de la tierra y la presencia de compañías imperialistas yanquis que poseían más del 20 por ciento de las tierras laborables, impusieron en Cuba un tremendo atraso en la agricultura. Por consiguiente, la gran mayoría de los trabajadores agrícolas asalariados, trabajaban solamente 4 o 5 meses en el año. En este contexto, las luchas de los obreros agrícolas, estaban encaminadas principalmente a destruir el monopolio latifundista de la tierra, con vistas a lograr trabajo permanente, ingresos estables y otras mejoras en el orden económico y social.

Al momento de ponerse en marcha la reforma agraria en Cuba existían más de 100 mil agricultores que trabajaban la tierra en concepto de arrendatarios, sub-arrendatarios, aparceros o partidarios, colonos y precaristas. De esta masa de campesinos no propietarios de la tierra más del 83 por ciento trabajaba extensiones inferiores a 26 hectáreas, o sea, eran pequeños agricultores.

Como resultado de la ejecución de la reforma agraria, basada en las condiciones concretas de nuestro país, tenemos actualmente dos formas de propiedad agraria: las tierras estatales y las de los pequeños agricultores.

La propiedad de todo el pueblo (estatal) que está integrada por las tierras que detentaban en nuestro país las compañías imperialistas yanquis y los latifundios criollos, cuya explotación agrícola se realizaba con obreros asalariados. Estas tierras no fueron fragmentadas, manteniéndose como unidades integrales de producción.

El sector de pequeños agricultores integrado por los que en calidad de arrendatarios, aparceros, precaristas, etcétera, la cultivaban al triunfo de la revolución y que recibieron la propiedad de la misma gratuitamente. Integran también este sector los pequeños y medianos agricultores que con anterioridad al proceso revolucionario eran dueños de fincas cuya extensión no era superior a las 65 hectáreas, a quienes se les reconoció su derecho a la propiedad.

Los campesinos estaban organizados en asociaciones de diversos tipos. Algunas de estas asociaciones estaban constituidas con carácter obligatorio (colegiaciones obligatorias) por ramas de producción, formadas tanto por verdaderos campesinos trabajadores como por grandes propietarios, estructurados de modo tal que permitía el control de ellas por los intereses del latifundismo y la gran burguesía. Por otra parte, por la voluntad de los pequeños agricultores, se habían constituido asociaciones campesinas locales integradas y dirigidas por la gran masa de campesinos trabajadores.

Fueron estas asociaciones campesinas las que libraron batallas formidables contra las injusticias en las zonas rurales, contra la explotación latifundista, contra los desalojos campesinos, por mejores pre-

cios para los productos del agro, por la construcción de caminos, por la creación de escuelas y otras demandas económicas y sociales. La demanda de la reforma agraria fue una constante de estas asociaciones a partir de la década del treinta.

Es de interés significar que las fuerzas sociales que en el pasado lucharon en las zonas rurales de Cuba contra el latifundismo y por la reforma agraria, fueron los obreros agrícolas y los campesinos pequeños. Los grandes propietarios rurales y campesinos ricos no participaron de modo activo; si bien sufrieron de algún modo las consecuencias del gran poder latifundista, su actitud fue vacilante, por sus vinculaciones económicas y sociales a las fuerzas que detentaban el poder, el temor a la clase obrera y a que el proceso revolucionario desarrollara no sólo tareas de liberación nacional, sino también eliminara otras injusticias en el campo.

Al ponerse en marcha el proceso de la reforma agraria, las asociaciones que habían sido constituidas por los propios campesinos, fortalecidas al triunfo de la revolución, tienen inmediatamente una actividad intensa de movilización en respaldo de la Ley Agraria y otras medidas revolucionarias, en tanto las asociaciones colegiadas, dominadas por los grandes propietarios rurales, si bien no se oponen abiertamente a la Ley le hacen reparos y tratan de mermar su filo revolucionario.

Ante esta realidad, se hizo claro para el Gobierno Revolucionario en qué fuerza apoyarse para la ejecución de la Ley. De ahí que las asociaciones campesinas no sólo reciben el respaldo necesario en su actividad, sino que teniendo en cuenta su importante papel, la dirección revolucionaria contribuyó a su vertebración en un movimiento unificado, primero a niveles de región y provincia, y posteriormente a nivel nacional, constituyendo de este modo un sólido movimiento campesino nacional, con una estructura operativa, atendiendo a las peculiaridades del campesinado, con direcciones elegidas democráticamente por las masas. Ese proceso dio nacimiento, en mayo de 1961, a la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) como la organización única del campesinado cubano.

Para aquilatar en toda su profundidad el papel desempeñado por la organización campesina en la aplicación de la reforma agraria y su pleno afianzamiento, es necesario tener en cuenta que la realización exitosa de la misma requiere paralelamente que, junto a los cambios estructurales, se proceda al otorgamiento de créditos por canales ágiles y operativos, medidas para garantizar el eficiente acopio de los productos a precios justos y estables, poner en mano de los productores recursos y medios de producción, (semillas, fertilizantes, preparación de tierras, etcétera), construcción de caminos y vías de

comunicaciones, así como medidas encaminadas a elevar el nivel educacional y cultural, la atención a la salud de la población rural, y otras cuestiones indispensables en la vida social.

3. *Las organizaciones campesinas*

Como hemos apuntado, ya antes de constituirse la ANAP, las asociaciones campesinas venían desarrollando activa participación en la aplicación de la reforma agraria, principalmente en lo que se refiere a la explicación a las masas del contenido de sus disposiciones, combatiendo a la vez las campañas confusionistas que esparcían los intereses afectados y respaldando y cooperando de forma concreta con el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en la ejecución de la Ley en las distintas zonas del país.

Las asociaciones campesinas locales, de las que existen en todo el país actualmente 4 490 con 148 067 asociados, es el tipo de organización más extendido. Ellas fueron ayer el vínculo de unión y movilización de las masas campesinas en la lucha contra los latifundios y por la reforma agraria. En las condiciones nuevas del proceso de cambio en la agricultura, estas asociaciones siguen constituyendo una forma dinámica de organización para la movilización campesina en la ejecución del programa transformador.

Ahora bien, inmediatamente de ponerse en marcha la reforma agraria, como necesidad objetiva, surgieron en las zonas de pequeños agricultores del tabaco, las cooperativas de crédito y servicio. Ocurría que la mayoría de estos campesinos eran aparceros o partidarios, los que entregaban el 25 por ciento, el 33 y hasta el 50 por ciento de la cosecha a los latifundistas. Para realizar las cosechas, los latifundistas les entregaban crédito refaccionario con intereses usureros. Al romperse el vínculo entre los explotados y los explotadores surgió la necesidad de un organismo que, en representación de los campesinos de cada zona, se preocupase de la tramitación del crédito con el Banco Agrícola Estatal y atendiera la adquisición del fertilizante y otros recursos necesarios. Surgió la Cooperativa de Crédito y Servicio, de las que existen actualmente 1 119 con un total de 77 933 asociados.

Las Cooperativas de Crédito y Servicio, no constituyen una empresa agrícola o pecuaria, dado que cada uno de sus miembros es un productor individual, y por la gestión y distribución de los créditos y los insumos de producción, no recibe intereses ni márgenes de ganancias. Ellas se preocupan por la solución de estos problemas y por orientar la producción y el acopio de los productos en forma programada, a la vez que como organización de masas se interesa

por los problemas de la educación y otras actividades sociales, con igual contenido de trabajo que las asociaciones campesinas.

Es interesante destacar que las cooperativas de crédito y servicio han fomentado entre sus miembros el uso colectivo de equipos de regadío, la maquinaria agrícola, almacenes y depósitos de los productos, y el fomento de semilleros para sus plantaciones. Estas experiencias positivas se han extendido a otras organizaciones de base de los campesinos y hoy esta forma simple de cooperación se practica también en las asociaciones campesinas.

De la misma manera es importante apuntar que se han constituido brigadas campesinas de ayuda mutua, en un total de 8 658, con 81 759 integrantes, los que realizan labores de cultivo y recolección de cosechas en forma colectiva. Juegan estas brigadas un papel de gran significación en el corte y alza de la cosecha de la caña de azúcar, no sólo en las áreas de los pequeños agricultores, sino también en áreas del sector estatal de la economía.

Logrando incorporar cada día más a la mujer campesina en las labores productivas agropecuarias, se han constituido 5 634 brigadas femeninas, con un número aproximado de 60 mil integrantes, las que de igual modo que las de ayuda mutua antes citadas, trabajan donde su esfuerzo es más necesario, en áreas de pequeños agricultores y del sector estatal.

A partir de la constitución de la ANAP, el papel de las organizaciones campesinas se hace más decisivo, dado que ellos participan no solamente en la aplicación, sino también en el estudio y elaboración de la política de la revolución con los pequeños agricultores.

Por circunstancias peculiares, el Gobierno Revolucionario asignó a la ANAP responsabilidades de dirección en el otorgamiento de los créditos a los pequeños agricultores, dado que se planteaba la necesidad urgente de llegar con los recursos financieros a la gran masa campesina, siendo la organización más adecuada en aquel momento (1961-1963) para viabilizar esta tarea con el dinamismo requerido, ya que la estructura y deficiencias en el organismo bancario estatal no ofrecía garantía para el éxito de este propósito.

En las organizaciones de base de la ANAP, tanto asociaciones campesinas como Cooperativas de Crédito y Servicios, se constituyeron comisiones de crédito, las que estudiaban en cada caso las solicitudes presentadas por los miembros, bien para la producción o inversión, emitiendo su criterio de acuerdo con los objetivos de la producción y posibilidades de recuperación. Las comisiones de créditos a su vez, elevan y tramitan con las agencias bancarias, los expedientes de solicitud. Por mandato de la Base, tienen la responsabilidad de vigilar por su correcta inversión y recuperación convirtiéndose así en un

poderoso auxiliar de todo el trabajo de la política de crédito de la revolución.

Otro ejemplo del relevante papel de las organizaciones campesinas es el relacionado con las solicitudes de entrega de fertilizantes, semillas, pesticidas, preparación de tierras, etcétera, lo que se realiza basado en los planes de producción, elaborados con la participación de las masas, contribuyendo a orientar la producción campesina en el marco de la planificación programada por los organismos del Estado. Asimismo la organización campesina tiene una activa participación en hacer comprender a sus miembros la importancia de que sus productos sean acopiados por los organismos estatales, a la vez que coopera en la organización de los acopios.

Es de mayor interés señalar el papel extraordinario jugado por los campesinos, no sólo en la divulgación e impulso de las medidas de la reforma agraria, sino en las disposiciones transformadoras.

Es sabido, que miles de campesinos han venido formando filas en el Ejército Rebelde, en la lucha por derrocar las fuerzas opresoras. Más, al plantearse la necesidad de organizar la defensa del país, frente a las agresiones imperialistas, así como de las clases reaccionarias que se conjuraban en su intento por arrebatarse al pueblo sus conquistas, cuando los enemigos del progreso social en el campo organizaban bandas contrarrevolucionarias, junto a los obreros y los estudiantes los campesinos formaron filas masivamente en las Milicias Revolucionarias en los Batallones Serranos, y han combatido valerosamente, derrotando en el combate a los que pretendían imponer de nuevo su dominio y explotar el atraso y la miseria en las zonas rurales.

4. *Los campesinos y la educación*

En el orden de la educación, capacitación y comunicación, la experiencia de Cuba en la movilización y participación de los campesinos, reviste especial interés su estudio. Como hemos apuntado, aún antes del triunfo de la revolución en muchas zonas del país, la preocupación de los campesinos por la creación de escuelas y la educación de sus hijos constituía una de sus demandas fundamentales.

Al poner en marcha nuestro proceso revolucionario su amplio programa educacional, iniciado con la creación de escuelas y la designación de más de 10 mil maestros en las zonas rurales (en las que el analfabetismo se elevaba a un 41 por ciento de la población), de inmediato las organizaciones campesinas empiezan a jugar un papel singularmente importante de cooperación con los maestros, brindándoles albergue y comida, interesando a los padres en la matrícula

y asistencia de los niños a las escuelas, el cuidado de las aulas, etcétera, actividades éstas que continúan siendo una tarea persistente del movimiento organizado de los campesinos.

Cabe señalar, por su significación excepcional, la labor desplegada por el movimiento campesino en respaldo de la gran campaña de alfabetización realizada en 1961, por jóvenes procedentes de las ciudades, a los que albergaron en sus casas y rodearon del calor indispensable, para la realización de esta extraordinaria jornada.

Esta preocupación del campesinado por los problemas de la educación se recogió en uno de los acuerdos del Congreso Campesino donde se constituyó la ANAP. Además de llamar a todos sus miembros a prestar esmerada atención a la campaña de alfabetización, significó que “después de cumplida esa tarea, la labor de la educación continuará en otras fases, puesto que ésta es una tarea permanente para elevar constantemente el nivel cultural de nuestro pueblo”.

Una vez finalizada exitosamente la campaña de alfabetización, las organizaciones campesinas conjuntamente con el Ministerio de Educación, han sostenido un intenso trabajo por lograr que los adultos alcancen por lo menos el sexto grado de escolaridad.

Un papel de singular importancia han tenido las organizaciones campesinas en la promoción de alumnos becarios para cursar estudios medios como son: auxiliares de veterinaria, inseminación artificial, especialistas en el cultivo de la caña, café, tabaco, cacao, etcétera, operadores de equipos, maestros de instrucción primaria y otros.

Más de treinta mil jóvenes hijos de campesinos, han cursado o cursan estudios, sin considerar las 80 mil muchachas campesinas que han estudiado y estudian en la escuela para hijos de campesinos “Ana Betancourt”. Esta escuela que inició sus programaciones con el propósito de graduar a las muchachas campesinas como maestras de corte y costura, atendiendo a la vez a elevar su nivel cultural y grado de escolaridad, con el decursar de los años se ha transformado en un centro de enseñanza preparatoria para continuar otros estudios como el de maestras y obreras calificadas.

5. *Otras actividades del campesinado*

Consideramos de extraordinario valor el papel que han desplegado las organizaciones campesinas en colaboración con el Ministerio de Salud Pública en las campañas masivas de la vacunación antipolio, enfermedades endémicas y el parasitismo, que ocasionaban enormes estragos en la población campesina. Hoy se ha erradicado una y en otros casos se han reducido extraordinariamente.

El progreso logrado en el proceso de cambio revolucionario tanto en lo referente a las vías de comunicación como los medios masivos de difusión, constituyen realizaciones de enormes significación. Baste decir que se han construido alrededor de 30 mil kilómetros de caminos y carreteras, principalmente en las zonas más apartadas del país, y que el correo está al alcance de toda la población.

Los medios masivos de comunicación llegan en la actualidad, principalmente a través de la radio, a las más intrincadas zonas del país.

Por otra parte, la televisión, a través de televisores instalados en círculos sociales campesinos, llega cada día a más amplias zonas de nuestros campos.

Queremos significar que existen 48 programas radiales de carácter regional y nacional, y dos programas de televisión: uno provincial y otro nacional, que están especialmente dedicados al sector campesino.

De igual modo, a través de la organización campesina, llegan permanentemente a todo el campesinado revistas y periódicos en decenas de miles de ejemplares; una idea de lo alcanzado en este aspecto lo evidencia el hecho de que mensualmente, órganos dedicados especialmente a los campesinos, como son la revista ANAP, *El Campesino* y *Granma Campesino*, tienen una tirada mensual de 470 mil ejemplares, sin contar otros órganos de prensa que también llegan al campo.

Estos órganos de prensa cuentan con la colaboración de 3 200 corresponsales de las propias zonas campesinas, a los que periódicamente se les imparten seminarios de capacitación.

Del conjunto de las actividades de tipo diverso que realizan las organizaciones campesinas y su participación en el desarrollo cultural y social se debe resaltar la creación de 1 400 círculos sociales campesinos, construidos con su iniciativa y esfuerzo propio y que constituyen un centro de actividad permanente, donde, además de sus reuniones y asambleas, se efectúan de forma sistemática, actividades culturales y recreativas, desempeñando una destacada labor la actuación de grupos aficionados campesinos. De estos equipos de aficionados existen nacionalmente más de mil. Estos grupos artísticos culturales realizan un extraordinario aporte al desarrollo de las actividades recreativas en el campo y participan en festivales regionales y provinciales que culminan en un festival nacional.

Otra actividad de especial significación que se efectúa en estos locales sociales, es la celebración de conferencias y círculos de estudio de diversos tipos.

Queremos apuntar, a modo de información, que existen en las zonas campesinas 1 200 Equipos de Estudios de la Solidaridad con los

Pueblos de Indochina, que se dedican a profundizar en el conocimiento de la historia y la lucha de estos aguerridos pueblos.

No queremos finalizar esta exposición sin señalar que los elementos en ella recogidos, constituyen una síntesis de las realizaciones principales en las que los campesinos, de forma organizada, se movilizan y participan, constituyendo su esfuerzo un factor de importancia principal en la ejecución de la reforma agraria en los programas de desarrollo del sector agropecuario como parte de la estrategia del desarrollo nacional.

DELEGACIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA ASPECTOS SOCIOLÓGICOS DE LA REFORMA AGRARIA EN CUBA

Introducción

La rigidez institucional, política, económica y social, plagada de supervivencias feudales o semif feudales, en la cual se ha organizado y desenvuelto la producción agropecuaria en Latinoamérica durante casi cuatro siglos, ha limitado las posibilidades de modificar las funciones económicas y posición social del campesinado, sin entrar a considerar las oportunidades de acceso al poder político, las cuales por supuesto han sido prácticamente nulas en la mayoría de los países.

Sin embargo, ya durante el presente siglo se han materializado diversos factores que hacen cada vez más difícil el sostenimiento de los moldes tradicionales, habiendo tenido lugar en varias oportunidades y en más de un país el rompimiento violento de los mismos, mediante cambios verdaderamente revolucionarios, mucho más profundos en ocasiones que las meras reformas que ya todo el mundo acepta, como ineludibles y de necesaria y urgente implantación.

Entre los factores que se encuentran presionando en el sentimiento del cambio, se pueden citar, entre otros, el rápido crecimiento demográfico —con la peculiaridad que las tasas más aceleradas de crecimiento se dan en los países con estructura de tenencia de la tierra más rígida— que impone una mayor demanda sobre la producción agrícola y aumenta la presión social sobre la entrega de tierra al campesinado, la cual no se ve aminorada por la emigración, en ocasiones masiva, del campo a las zonas urbanas, lo que por el contrario ocasiona otro tipo de problemas nuevo: el llamado marginalismo en las ciudades.

También se puede citar el progreso técnico que abre nuevos horizontes con respecto a algunos productos, mientras torna obsoletos a otros, altera las relaciones de costo y precio, afecta las condiciones y posibilidades de empleo y da lugar a nuevas industrias. Los cambios en la composición de la producción agrícola y la disminución de la importancia relativa de la agricultura en la economía nacional influyen sobre la situación social, económica y política de la oligarquía rural y más profundamente aún sobre las masas campesinas.

Por último y como colofón de los factores que presionan sobre el cambio, se encuentra la modificación de la escala de valores de la población rural y urbana.

Las modalidades tradicionales de explotación de la tierra y aprovechamiento de la mano de obra, la situación del campesinado, el estancamiento general del sector agropecuario y la realidad ejemplificante de algunas reformas, en primer lugar la cubana, con categoría de revolución agraria, han hecho que incluso los gobiernos asuman en ocasiones el compromiso político de emprender los cambios. Sin embargo, no sólo son estos aspectos los que impulsan hacia adelante el movimiento reformista actual: el propio carácter de las condiciones sociales, económicas y políticas de las grandes masas campesinas del continente se convierten en fuerzas poderosísimas que endógenamente propician, alientan y encaminan los cambios estructurales profundos que constituyen el pre-requisito insoslayable para el mejoramiento de la situación general de las áreas rurales y el ulterior desarrollo de la producción agropecuaria.

Teniendo en cuenta estos factores, a continuación se pretende hacer un esbozo sobre su comportamiento en las condiciones específicas de Cuba, en el interés de que sirva tanto de material de divulgación como de marco de referencia a los subsiguientes procesos transformadores de las estructuras agrarias latinoamericanas.

Las leyes de la reforma agraria cubana

Partiendo de las condiciones concretas de la realidad agrícola cubana, la reforma agraria no se proyectó únicamente en el sentido de repartos de tierras. Le dio la propiedad, a título gratuito, a los agricultores que venían trabajando una extensión inferior a 27 hectáreas, pero no fraccionó las grandes unidades explotadas mediante mano de obra asalariada.

La circunstancia de existir en Cuba la explotación de grandes plantaciones cañeras, fincas arroceras y haciendas ganaderas, donde se utilizaban por los latifundistas masivamente más de 600 mil trabajadores agrícolas asalariados, fue tenida muy en cuenta. La mayor parte de esos trabajadores se habían organizado en sindicatos, habían realizado huelgas y otras batallas en defensa de sus demandas, uniéndose ocasionalmente sus fuerzas a los trabajadores industriales y adquiriendo así un cierto nivel de conciencia proletaria. Más que tierra para trabajarla en forma individual, esos obreros aspiraban a lograr trabajo estable todo el año, mejorar sus ingresos salariales y otros beneficios sociales.

Por otra parte, destruir las grandes unidades agropecuarias hubiese significado de inmediato promover desorganización y brusca caída de la producción, sin contar el retroceso social que hubiera significado

el reparto de esas tierras entre obreros agrícolas que, además, no partían de la necesidad de su posesión. Por lo que se entregó en propiedad sólo la tierra a los pequeños campesinos que no eran propietarios de la misma. A la vez, se decidió establecer una forma intermedia de propiedad en las grandes fincas cañeras, mediante la organización de las “cooperativas cañeras” —una integración de los obreros agrícolas con la dirección y administración estatal—, concebida como tránsito hacia la granja estatal, que fue fomentada en los latifundios en parte improductivos y haciendas ganaderas.

La Ley de Reforma Agraria cubana, profundamente radical y revolucionaria, fue promulgada el 17 de mayo de 1959 y aplicada con dinamismo, teniendo como antecesora a la Ley Nº 3 del Ejército Rebelde, que había sido promulgada el 10 de octubre de 1958 en la Sierra Maestra, en plena lucha insurreccional. Los beneficios de la Ley del 59 alcanzaron a más de 100 mil familias campesinas, que recibieron gratuitamente la propiedad de la tierra que venían cultivando, liberándose al propio tiempo de la explotación terrateniente. Como medidas complementarias a la Ley, los campesinos fueron liberados de las condiciones de explotación que sobre ellos ejercían los grandes almacenistas e intermediarios y los prestamistas. El Gobierno Revolucionario creó organismos estatales para la compra de los productos del agro, fijando precios justos y estableció los mecanismos para facilitar los créditos a los agricultores, estipulando bajos intereses al principal adelantado.

De acuerdo con las disposiciones de esta Ley sólo fueron afectadas las unidades agrícolas de más de 402 hectáreas, así como todas las tierras cuyos propietarios las tenían cedidas en arrendamiento, colonato, aparcería, etcétera, a los pequeños agricultores hasta 67 hectáreas.

Las expropiaciones fueron pagaderas en bonos a diez años, al interés comercial entonces en uso, por un monto igual al valor declarado a los efectos del pago de las contribuciones al Estado por los propios propietarios. Sin embargo, las compañías imperialistas y los latifundistas que trataron de bloquear la implementación de la Ley, se dieron a los trajes contrarrevolucionarios o se marcharon del país, autocancelando de hecho su compensación como indemnización.

Un tratamiento muy distinto se les brindó a los pequeños propietarios que no trabajaban la tierra, pero la tenían cedida en arrendamiento o aparcería a campesinos. Teniendo en cuenta su situación, a las viudas y ancianos que no disponían de otros ingresos que la renta que recibían de la tierra (por Resolución posterior, del Instituto Nacional de la Reforma Agraria) se les concedió el pago en efectivo, mensualmente, de una cantidad no inferior a la que recibían como renta, cuyo monto por disposiciones complementarias se convirtió en pensión vitalicia, pues más que el pago de un bien expropiado, el problema se

tornaba de índole social humana y así fue atendido por el Gobierno Revolucionario.

La actitud de las distintas clases y grupos sociales en el campo con respecto a la reforma agraria ilustra sobre los motivos que impulsaron la decisión de proceder a la ampliación del alcance de la misma y que culminó con la promulgación de la conocida como Segunda Reforma Agraria.

La actitud de los campesinos

No todo el campesinado marchó por el camino de las realizaciones agrarias. Los *campesinos pequeños*, los que siempre habían trabajado ellos la tierra con su familia y los *obreros agrícolas* cerraron filas al lado de la revolución en las tareas constructivas de la nueva sociedad, constituyendo un verdadero baluarte en el campo. Los *campesinos ricos*, verdaderos burgueses agrarios, aquellos que poseían más de 67 hectáreas de tierra, si bien inicialmente (aunque con vacilaciones) no se opusieron a la reforma agraria, tan pronto se profundizó la revolución y avanzó en el propósito de eliminar la injusta explotación de unos hombres por otros, como clase explotadora que era, empleaban mano de obra asalariada y en su mayoría no trabajaban directamente ellos la tierra, se situaron abiertamente en una posición contrarrevolucionaria.

La primera Ley había liquidado totalmente el poder de los latifundistas —criollos y extranjeros— y ahora resultaba preciso eliminar también esta clase, lo cual se consumó con la promulgación de la segunda y última reforma agraria el 3 de octubre de 1963.

En los propios “por cuantos” de la Ley se expresan los motivos que la originaron. Así, se señala que en las

fincas mayores de 67.1 hectáreas que propietarios poseedores burgueses retienen en sus manos en detrimento de los intereses del pueblo trabajador, se obstrucciona la producción de alimentos para la población, especulando con los productos o utilizando con fines anti-sociales y contrarrevolucionarios los elevados ingresos que obtienen de la explotación del trabajo.

Más adelante se dice que “es necesario establecer las bases definitivas sobre las cuales se desarrollará nuestra agricultura con el esfuerzo coordinado de las empresas agropecuarias estatales y los pequeños agricultores”, ya que, “el imperialismo yanqui recrudece su actividad contra la revolución y la patria, apoyándose en las clases que son enemigas de los obreros y campesinos, y muy fundamentalmente en

los burgueses rurales, siendo por tanto imprescindible privar de influencia económica y social a los mismos”.

Interesa destacar que al apoyarse el imperialismo norteamericano en sus ataques contra la revolución en las clases enemigas del pueblo, como los burgueses rurales, trató a la vez de confundir a los pequeños campesinos y hasta a los obreros agrícolas y aunque lograron pequeños avances en algunas zonas del país, por el tradicional paternalismo de los campesinos ricos hacia los pobres, en definitiva fueron rechazados por la firme actitud de los campesinos trabajadores y los obreros agrícolas, quienes hicieron fracasar los intentos enemigos.

Además del sabotaje a la producción y la especulación de los productos del agro, la burguesía rural y las tierras que poseían fueron base para la operación en el campo de elementos infiltrados del exterior y bandas contrarrevolucionarias, organizadas, armadas y financiadas por el imperialismo. Estas bandas, además de quemar cañaverales, naves agrícolas y almacenes, destruyeron modestas escuelitas rurales, viviendas de obreros y campesinos, llegando al asesinato de nuestros voluntarios, un estudiante alfabetizador y de campesinos honestos y revolucionarios.

También es de utilidad aclarar que, acuerdo con las disposiciones de la Segunda Ley Agraria, la expropiación de las fincas mayores de 67 hectáreas se realizó mediante indemnización a sus propietarios que les explotaban directamente o en forma de administración, ascendente a \$1 800 por cada 13.4 hectáreas expropiadas, distribuidas en mensualidades de \$15 durante 10 años. Por supuesto, la Ley establecía excepciones para aquellos propietarios, de más de 67 hectáreas con una actitud de plena disposición a cooperar en la realización de los planes de producción y acopio agropecuario en marcha, así como también los casos de fincas en las que trabajaban más de una familia campesina conjuntamente, por tratarse prácticamente de pequeños agricultores.

La situación después de aplicadas las leyes

Después de la Segunda Reforma Agraria, la distribución de la superficie agrícola del país arrojaba un 63 por ciento en poder del Estado y el 37 por ciento restante, propiedad de los campesinos. El crecimiento del sector estatal se ha mantenido sostenido hasta la fecha, pero sobre la base de la voluntariedad del campesino, quien bien espontáneamente y por iniciativa propia entrega sus tierras al Estado o es persuadido, en otros casos, en cuanto a la necesidad de su tierra

para fomentar un plan, por ejemplo arrocero, donde no es posible mantener una finquita y mucho menos una vivienda dentro de los límites de la unidad de producción.

De esta forma según las últimas estimaciones, en la actualidad el sector estatal comprende alrededor del 76 por ciento del área cultivable del país, manteniendo el sector campesino el 24 por ciento restante. La masa de los pequeños agricultores está constituida por casi 200 mil familias campesinas que han cerrado filas, aún más estrechamente, al lado de la revolución y el resto del pueblo, haciéndose aún más sólida la alianza de los obreros y los campesinos pequeños.

Al hablar de la Revolución Agraria Cubana resulta obligado, después de mencionar sus realizaciones y conquistas que significó para el campesinado y los obreros agrícolas, comentar acerca de los errores en que se incurrió durante su implementación.

El co-ministro del Gobierno Revolucionario, doctor Carlos Rafael Rodríguez, examinó con profundidad este problema en un artículo que publicó la revista número 53 de *Cuba Socialista* y del cual se transcriben a continuación algunos párrafos para ilustrar sobre el particular:

Los principios de esta política eran correctos y claros. Pero no siempre fueron adecuadamente aplicados. En el curso de 1961 y 1962, en medio de la invasión de Playa Girón, de la acometida de la CIA y la organización por ésta de las "guerrillas contrarrevolucionarias", el trabajo del enemigo fue facilitado por errores en nuestro propio campo. De una parte algunos organismos locales no supieron distinguir acertadamente entre los burgueses rurales y antiguos terratenientes, que eran los jefes y principales protagonistas de aquellas actividades, y ciertos pequeños campesinos que, arrastrados por su propaganda, víctimas de miedo o temerosos del futuro, colaboraban con el enemigo de modo más o menos decidido. Una política extremista condujo a golpear —mediante expropiaciones basadas en las leyes aplicables a los contrarrevolucionarios— tanto a los enemigos verdaderos y permanentes como a los adversarios confundidos y ocasionales. La expropiación de pequeños agricultores —correcta desde el punto de vista estrictamente legal en algunos casos— sirvió para que los enemigos llevaran la confusión a decenas de pequeños campesinos trabajadores en la provincia de Matanzas y en el sur de Las Villas, pues aquéllos no se sintieron ya seguros sobre la política de la Revolución al ver que se privaba de la tierra a otros campesinos con menos de 67 hectáreas, sin

que lograra siempre convencérseles del comportamiento contrarrevolucionario de los mismos.

Otro factor contribuyó también al disgusto de ciertos núcleos campesinos en ese periodo. Expliquemos sus causas. La Revolución produjo un gran incremento en la demanda de los productos agrícolas. Ello se comprende al recordar que entre 1959 y 1961 se produjo un incremento anual del poder adquisitivo de más de 500 millones de pesos. Su origen estuvo en la eliminación de las rentas que los campesinos pagaban, en la rebaja de los alquileres urbanos, en el establecimiento de la gratuidad de la enseñanza y —sobre todo— en el hecho de que los planes de construcción y de inversiones desarrollados por la Revolución eliminaron el desempleo de más de 400 mil trabajadores del campo y la ciudad.

Es natural que esos ingresos se tradujeran en una demanda inmediata de alimentos y vestidos. Pero, a la vez, la producción de artículos alimenticios disponibles en el mercado no podía crecer al ritmo que las necesidades. De un lado, al no tener que pagar rentas y al ver aumentado su poder adquisitivo con los mejores precios, los campesinos dejaron de enviar al mercado una parte de los productos que antes se veían obligados a vender, dedicando los mismos al consumo personal de sus familias. Cuando se sabe que —según datos recogidos por la Juventud Católica poco antes de la Revolución, nuestros campesinos y obreros agrícolas prácticamente no comían carne, leche y huevos, se comprende la importancia que tuvo en la elevación de la demanda de productos agrícolas la incorporación de más de tres millones de nuevos consumidores en las zonas rurales. Al mismo tiempo tampoco le era posible al Estado revolucionario producir en sus tierras para compensar lo que los campesinos dejaban de vender y lograr además los incrementos adicionales necesarios para suplir la nueva demanda que también surgía en las ciudades. Aunque la producción no bajó en los años 1959-1961 en las tierras estatales, tampoco podía incrementarse en la medida suficiente para equipararse a la demanda en ascenso.

Surgió así una presión sobre los productos alimenticios de origen agrícola. Y naturalmente, en ese momento se manifestó el carácter pequeño-burgués propio de los campesinos individuales, que los llevaba a la búsqueda del lucro. Surgió inevitablemente la tendencia a la especulación, a las ventas en el mercado negro, situación de que se valieron los grupos contrarrevolucionarios para crear tensiones en las grandes ciudades y fomentar la intranquilidad antes y después de Girón.

Ante esas circunstancias, muchas autoridades locales y representantes del aparato de comercialización del IIRA, actuaron con precipitación. En vez de resolver tales problemas mediante el empleo de palancas económicas y métodos políticos, apelaron a las soluciones administrativas, a la conminación. Sin que hubiera ninguna Ley que lo dispusiera, pretendieron que los campesinos vendieran sus productos exclusivamente al Estado y procedieron a ocupar los artículos agrícolas destinados a la venta directa.

Estos procedimientos incorrectos y opuestos a la política del Partido y el Gobierno, produjeron —según hemos dicho— tensiones negativas en varias zonas rurales en las que fueron aplicadas.

En marzo de 1962 la dirección revolucionaria analizó el problema en una reunión con todos los dirigentes provinciales y numerosos dirigentes locales de zonas agrícolas. El informe del compañero Fidel Castro dio la base para un examen profundo. Las desviaciones extremistas fueron denunciadas y restablecida la línea justa en todo el país.

Condiciones de vida del campesinado

La situación de la problemática de los países subdesarrollados, tal y como la presentan gran mayoría de expertos, recuerda un círculo vicioso, de donde parece, si no imposible, casi imposible la obtención de soluciones que les permitan salir de su atraso. Así, la inelasticidad de sus exportaciones y la sistemática caída de los precios en los mercados internacionales, conjuntamente con las medidas proteccionistas que toman las grandes potencias imperialistas, deprime cada vez más la capacidad de pago externa de los países pobres, que se ve aún más constreñida por el drenaje que significan las remesas de ganancias de capital, pago de deudas, etcétera. El financiamiento, tanto interno como externo, se tornó cada vez más conflictivo con motivo del encarecimiento de los bienes de capital en virtud de los avances tecnológicos y por tratarse de un mercado de compradores.

Por otra parte, el adelanto de la técnica obliga cada vez más a una más alta calificación del personal en la producción, lo cual en las condiciones de los países subdesarrollados se hace progresivamente más difícil de cumplimentar. La atención sanitaria a las grandes masas, aun cuando ha mejorado notablemente en los últimos años después de la segunda guerra mundial, aún deja bastante que desear y no alcanza niveles suficientes, lo cual se evidencia por la modesta “es-

peranza de vida al nacer" que muestran la mayoría de los países. La alimentación es cuantitativamente deficiente y cualitativamente muy lejos de alcanzar los mínimos requerimientos nutricionales. Y en general las condiciones de vida de las grandes masas trabajadoras resultan bastante miserables, tomando en algunas regiones caracteres realmente desastrosos.

Este panorama, que representa el contexto en que se desenvuelve la mayoría de las naciones subdesarrolladas, presenta todavía un aspecto aún más deplorable, que es la situación de las regiones rurales en estos países. El nivel de vida y demás condiciones ambientales de las poblaciones campesinas rebasa los límites admisibles, creando multitud de problemas económicos, políticos y sociales que en ocasiones llegan a explotar ruidosamente, dando lugar a violentas luchas.

Aun cuando resulta bastante difícil cuantificar las desproporciones en los ingresos monetarios de las diferentes capas sociales que intervienen en la producción agropecuaria latinoamericana, se han intentado algunos esfuerzos en este sentido. Así, un estudio realizado por la CIDA señalaba que para un grupo de seis países de Latinoamérica midiendo los ingresos a través del valor bruto de la producción agrícola, se tenía que en un total aproximado de 129 mil latifundios, los productores tenían entre 270 y 1730 veces más tierra que los campesinos en 2.1 millones de minifundios, y los primeros tenían ingresos que oscilaban entre 36 y 400 el valor de los ingresos de los segundos. Es decir, que un campesino tendría que trabajar entre 36 y 400 años para ganar lo mismo que el latifundista percibe en un año en valores brutos. Estas estimaciones revisten, por supuesto, un carácter moderado, ya que no se consideran los efectos de la propiedad múltiple de fincas por parte de los latifundistas, hecho bastante corriente y que multiplica sus ingresos agrícolas, muy especialmente a los efectos de esta comparación.

En base al referido estudio y otros antecedentes, se puede asimismo estimar que no menos del 60 por ciento de las familias agrícolas de América Latina (excluyendo Argentina y Uruguay) tendría un ingreso medio anual inferior a 300 dólares, lo cual significa aproximadamente unos 60 dólares al año, por persona, para entre 60 y 70 millones de habitantes, nivel muy por debajo del mínimo que les permitiría algo más que meramente subsistir. Aquí resulta interesante destacar que, como estas cifras constituyen promedios, una buena parte de esa población necesariamente tendría ingresos muy por debajo de los aquí señalados, encontrándose por tanto en peores condiciones aún.

En el caso de Cuba, según una encuesta realizada en el año 1957, más del 80 por ciento de las familias de obreros agrícolas devengaban

menos de \$ 75 mensuales, cuando se encontraban trabajando, de donde se desprende, teniendo en cuenta los niveles de desempleo en esa época, que sus ingresos anuales no alcanzaban como promedio los \$ 300. Pero en el pago de los salarios existieron hasta hace muy poco tiempo formas que recuerdan el sistema feudal, representadas por el pago en base de vale o fichas, y no dinero, para comprar en un solo lugar, lo cual constituía un tipo de explotación más.

También entre los campesinos que trabajan un pedazo de tierra se encontraban grandes diferencias en los ingresos. Entre los campesinos había toda una escala que iba de los paupérrimos, que malamente podían subsistir, encontrándose continuamente endeudados, hasta los medianamente ricos, que inclusive utilizaban mano de obra asalariada. Por supuesto, su número estaba en razón inversa a sus ingresos, siendo los menos los ricos, y la inmensa mayoría, los pobres, que ganaban para subsistir.

Una de las circunstancias que hacía aún más difícil al campesinado y en particular a los obreros agrícolas ganar su sustento era el carácter de la producción agrícola cubana que descansaba prácticamente en un solo cultivo: la caña de azúcar. Pero el monocultivo hacía aún más difícil las posibilidades de empleo, por tratarse de cosechas cíclicas de una plantación permanente, explotada extensivamente y con labores agrotécnicas mínimas, que reducían extraordinariamente las necesidades de mano de obra para su mantenimiento.

La incidencia del carácter mono productor de la agricultura cubana sobre el resto de la economía del país era decisiva. Implicaba una mono-industria y una mono-exportación con un solo mercado, el norteamericano, la cual generaba más del 80 por ciento de las divisas extranjeras que percibía la nación.

El nivel de vida de las masas campesinas, incluyendo los obreros agrícolas, era verdaderamente desolador. El contraste entre las condiciones de vida de las poblaciones de las dos economías —adelantada e industrial una y atrasada y rural la otra, ambas opuestas pero yuxtapuestas y confundidas en una sola, formando una simbiosis que constituía una unidad en precario— era realmente relevante.

De aquí, que una reforma agraria no puede limitarse a una mera repartición de la tierra, sino que debe concebirse en su sentido más amplio, abarcando en especial los aspectos sociales de la población rural, como se reconoció por la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina y se reconoce en el Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria. Se necesita de un vuelco radical y dinámico de las condiciones de vida en el campo, lo cual conlleva la implementación de una política crediticia al campesinado y de inversiones, incluyendo la infraestructura económica y social, que traspase los

límites de la esfera productiva del sector agropecuario, y que demanda cuantiosos recursos. Las medidas a tomar deben tener presente al hombre como elemento fundamental y recurso básico para el desarrollo a la hora de realizar las transformaciones.

En el caso cubano, el examen y la solución de los aspectos sociales de la zona rural ocuparon un primerísimo lugar los esfuerzos realizados se plasman en resultados concretos que pueden objetivarse ya.

La atención al campesino

Un énfasis especial se le ha brindado al desarrollo de las zonas rurales. La reforma agraria cubana no se circunscribió exclusivamente al problema de la tenencia de la tierra y a la redistribución del ingreso en favor de las grandes masas desposeídas. Su alcance fue mucho mayor, tanto desde el ángulo económico como el social, acometiendo un ambicioso plan para ampliar o crear la infraestructura según las necesidades regionales, y en función tanto de la producción agropecuaria como de las necesidades de la población, tendientes a mejorar sus condiciones de vida.

Aun cuando la superación del atraso secular y el nivel de vida, en su sentido más amplio, de las masas campesinas requeriría de la inversión de cuantiosos recursos, y del transcurso de muchos años, es destacable y realmente ejemplificante la labor realizada en Cuba en los últimos diez años.

El trabajo realizado resulta aún más significativo si se tiene en cuenta bajo las circunstancias en que ha habido que acometerlo. Además de los problemas inherentes a las economías subdesarrolladas a los que ya se ha hecho mención, se ha tenido que enfrentar y vencer el bloqueo y las agresiones imperialistas de todo tipo, que han obligado al país a distraer importantes cantidades de recursos humanos, materiales y financieros.

De todas formas, el balance resulta positivo y son muchos los logros que pueden mostrarse y que demuestran hasta qué punto se han mejorado las condiciones de vida del pueblo en general y del campesinado particularmente.

Educación

En el campo de la educación, es de conocimiento general la forma singular y masiva como se acometió la campaña de alfabetización en el año 1961, en un tiempo récord a nivel mundial, y bajo la ame-

naza y la invasión directa imperialista a la patria, sin contar las bandas de alzados infiltrados y sostenidos por la CIA que trataron por todos los medios (sin excluir el asesinato) de impedir la operación. El índice de analfabetismo fue disminuido al 3 por ciento aproximadamente para toda la nación, pero el esfuerzo hubiera sido un tanto baldío sin la implementación posterior de un desarrollo acelerado en toda actividad educacional. Las clases de seguimiento, como se llamó, para superar a los recién alfabetizados, fue el primer paso para la segunda meta: alcanzar el sexto grado de escolaridad. Además en las zonas rurales a partir de 1959 se han creado aproximadamente unas 8 mil escuelas con las mejores condiciones. Las siguientes cifras ofrecen una idea de la actividad a nivel nacional:

<i>Número de escuelas (Unidades)</i>	<u>1958/59</u>	<u>1970/71</u>
Primaria rural	7 600	15 200
Secundaria	160	376
Enseñanza técnica	40	91
Pesca	0	3
 <i>Personal docente (Profesores)</i>		
Primaria	17 400	60 600
Secundaria	1 400	13 200
Enseñanza técnica	1 300	4 600
Pesca	0	194
 <i>Matrícula (Miles de alumnos)</i>		
Primaria	717.0	1 665.0
Secundaria	26.3	171.2
Enseñanza técnica	15.7	24.9
Pesca	0	4.1

Aunque se han confrontado algunos problemas de orden cualitativo producto del carácter masivo de la expansión de los servicios educacionales a la población, los mismos están siendo rápidamente superados con el objeto de no resentir la calidad de la enseñanza.

Se han estado sistemática y progresivamente implantando los métodos técnicamente más modernos en el desarrollo de la actividad educativa e incluso se ensayan con éxito modalidades novedosas tendientes a combinar el estudio y el trabajo productivo. La identi-

ficación, como meta última, del trabajo manual y el intelectual en una sociedad socialista impone la necesidad de explorar caminos aún no utilizados en este sentido.

Así, la escuela al campo, como se ha dado en llamar la participación de los estudiantes, a partir del nivel secundario, de determinado espacio del tiempo en el año en labores agrícolas propias para su edad y condiciones físicas, como parte de su formación integral, es un ejemplo elocuente. Más recientemente se tiende, paralelamente, a la construcción de internados para las secundarias en las propias zonas rurales, en el centro de los planes de desarrollo agropecuario, que constituyen verdaderos modelos, tanto en el aspecto docente como en el resto de las instalaciones básicas y auxiliares, los cuales garantizan aún más adecuadamente el logro de los objetivos propuestos.

Y con respecto a la escolaridad de la población rural de lugar a otro contradicción de difícil superación para los países subdesarrollados: la necesidad de emprender una alta tecnificación en la agricultura versus la baja calificación de la mano de obra disponible. Esta problemática, de tan difícil solución como la de las inversiones, requiere en primer lugar, de tiempo, por cuanto no resulta posible elevar el nivel cultural, calificar y adiestrar el personal que se demanda en el corto plazo, con el agravante de que no es posible recurrir a la importación masiva de la fuerza de trabajo ya calificada, como pudiera tal vez ser posible en el caso de los capitales para las inversiones. Aquí la ayuda foránea tendría necesariamente que circunscribirse al marco de los asesores técnicos. Ésta es una razón más por la que Cuba ha puesto especial atención en la superación escolar de las poblaciones rurales y ha dedicado gran cantidad de recursos, materiales y humanos, al desarrollo de la educación.

Salud Pública

De 1959 a 1970, en relación con la atención médica rural se han construido casi 200 centros de asistencia, incrementándose las camas en casi 1 300. La diferencia cuantitativa de ambos años es como sigue:

	<u>1958</u>	<u>1970</u>
Hospitales gen. rurales	1	48
Dispensarios rurales	0	96
Hogares maternos	0	22
Camas	10	1 300

Cada nueva graduación de médicos y estomatólogos, ejerce dos años en la zona rural al momento de graduarse, lo que conjuntamente con el personal fijo asegura una asistencia comparable con la mejor de las poblaciones urbanas.

En sentido general, la medicina se ha socializado y este servicio ya no está en función de satisfacer a una minoría de la población, sino a toda la sociedad, llegando hasta los lugares más recónditos del país; bien sea en jeep, a caballo o a pie puede verse a un médico en disposición de prestar la asistencia requerida.

Otro aspecto que corrobora lo anterior, está referido al número de consultas externas que aunque en 1963 alcanzaba ya la cifra de 14.6 millones, en 1970 fue de 33.0 millones.

Con respecto a la natalidad, también ha habido adelantos notables. De casi prácticamente ningún servicio en las zonas rurales con anterioridad a 1959, ya en 1963 el 64 por ciento de los nacimientos fue asistido en instituciones médicas mientras que en 1970, casi el total de los partos cuenta con eficiente atención médica.

Adicionalmente, la medicina preventiva se practica en forma masiva y así puede verse el efecto de la campaña contra la poliomelitis, que desde 1963 ha desaparecido totalmente en el país, así como la vacunación general contra el tifus, tétano, tuberculosis, etcétera.

Construcciones

Paralelamente, se han realizado trabajos de envergadura en el sector de la construcción en lo referente al mejoramiento y ampliación de la red vial y construcción de viviendas. Más del 45 por ciento de la red vial existente hasta 1970 ha sido construido en la etapa revolucionaria y con la característica de que lo fundamental de estas obras se ha llevado a cabo en zonas montañosas y poco accesibles, estableciendo nuevas rutas al transporte, brindando facilidades a la comercialización de los productos agrícolas. La comparación de la cantidad de carreteras y caminos construidos en toda la etapa prerrevolucionaria con la ejecutada en la actual, refleja que en 10 años de revolución se incrementó la red vial en un 84 por ciento en relación con la existente anteriormente construida en 57 años de pseudo república y más de cuatro siglos de dominio colonial español.

En el problema de las viviendas rurales, aunque todavía no ha podido ser resuelto en toda su magnitud, sí pueden ofrecerse algunos logros que significan pasos sólidos en la consecución del objetivo propuesto a más largo plazo: el aseguramiento de una vivienda con el mínimo indispensable de comodidades e higiene para toda la po-

blación rural. Así, solamente de 1964 a 1970 se han construido más de 40 mil viviendas, encontrándose una alta proporción de las mismas integrada en más de 160 nuevos pueblos. Todos estos pueblos tienen las características de centros urbanos, contando con luz eléctrica, alcantarillado, calles pavimentadas, agua corriente, etcétera, y las viviendas son de mampostería con placa, piso de losa hidráulica y servicio sanitario.

MOCIÓN DE CHILE SOBRE EL TEMA IV:
EL MARCO INSTITUCIONAL:
ASPECTOS LEGALES Y ADMINISTRATIVOS

*Principales modificaciones que plantea
la aplicación práctica de la Ley N^o
16.640 sobre Reforma Agraria Chilena*

1) *En cuanto al derecho de reserva.* La Ley actual faculta al propietario para solicitar la reserva e indicar la ubicación de ésta; tratándose de predios de cabida superior a 80 hectáreas de riego básico (hrb). El Consejo de la Corporación puede rechazar el ejercicio de este derecho por parte del propietario sin perjuicio de lo cual éste puede reclamar al Tribunal Ordinario de Justicia, quien en definitiva resuelve.

Los propietarios expropiados de Chile han hecho uso en forma generalizada de este derecho lo que ha originado serias dificultades en algunos casos concretos, ya que la presión campesina para determinar la ubicación de la reserva ha sido fuerte.

En el Gobierno anterior se ejerció en forma abusiva de este derecho por cuanto fue el arbitrio del propietario el que determinó la ubicación de las reservas y es así como estos ubicaron las mejores partes de los predios, se establecieron reservas parciales en diferentes partes de los fundos.

En consecuencia la realidad de la aplicación de la Ley 16.640, la necesidad de dar satisfacción a los campesinos y la racionalización del proceso, hacen indispensable modificar sustancialmente este procedimiento entregando su fijación en forma exclusiva al organismo administrativo.

2) *Necesidad de incluir en la expropiación el capital de explotación (inventario).* El avance del proceso de reforma agraria chileno ha demostrado que es indispensable no sólo asignar la tierra a los campesinos, trasladando este medio de producción del latifundista al pueblo, sino que también es necesario dotar a los fundos de la infraestructura necesaria, para que acordada la expropiación nazca inmediatamente la unidad productiva. Chile ha debido sufrir el virtual desmantelamiento de los latifundios superiores a 80 hectáreas de riego básico, ya que la actitud de los dueños ha sido la de apenas conocida la inclusión de los predios en las listas de expropiaciones, han procedido a enajenar los inventarios, esto es, ganado, maquinarias, herramientas e instalaciones desmontables. No existe medio

legal alguno que permita a CORA impedir esto como ocurre con el predio, incluso antes de que se adopte el acuerdo definitivo de expropiación.

Esto ha producido, además, una gran salida de capitales hacia el exterior ya que parte de esa riqueza ha sido exportada aún fraudulentamente, evadiendo los mecanismos de control de cambios y de exportaciones, buscando los propietarios inversiones con mayor estabilidad.

Por otra parte a la CORA le ha creado el problema de reemplazar rápidamente esos activos, lo que dadas las condiciones generales de la agricultura en Chile ha sido difícil; en suma el Gobierno se ha encontrado en muchos casos al momento de la expropiación, y aún durante mucho tiempo después, con sólo el casco de los predios, pues aun contando con los medios disponibles para dotar de inventario a los fundos, esto supone el transcurso de un cierto tiempo en las operaciones de adquisición y ubicación de esos activos. Si añadimos que parte de esos activos, como la maquinaria, es en parte de procedencia extranjera debe agregarse el tiempo que demora la internación.

3) *Modificación de la tabla de conversión del artículo 172 de la Ley 16.640.* La realidad también ha impuesto como necesario en el proceso de reforma agraria chileno, la modificación de la tabla de conversión de hectáreas de superficie física a hectáreas de riego básico que contempla el artículo 172 de la Ley, como asimismo los mecanismos administrativos para aplicar dicha tabla. Es así como en la zona centro-sur y sur del país las condiciones de productividad de un predio calificado como de secano, y por consiguiente con un coeficiente de conversión inferior al de riego, son absolutamente distintas a las de un predio de la zona norte o central del país. Si bien dicho fundo de la zona sur calificado como de secano arable, por no tener obras de regadío o sistemas de regadío artificial, él presenta inmejorables aptitudes para la producción por diversos factores de orden natural como ser: abundancia de agua, climas aptos para diversos cultivos (cereales, papas, ganado, etcétera), o de orden artificial, como su cercanía a medios de comunicación. Factores que no se reúnen en los predios de otras zonas que tienen idéntica calificación y trato en la mencionada tabla, pero que no presentan las mencionadas características de orden natural o artificial.

De ahí que es necesario, mediante las reformas legales necesarias, readecuar el criterio del mencionado artículo 172, condicionándolo a las condiciones productivas y de desarrollo de cada zona del país.

4) Modificar el criterio de la Ley en el sentido de dejar reserva en todo caso a los predios superiores a 80 hectáreas de riego básico y que sólo se puedan expropiar por superficie, ya que la causal de

mala explotación sólo puede aplicarse a los predios inferiores a 80 hectáreas de riego básico (artículo 4º inciso 2º).

Esto ha significado que en algunos casos, descartada la reserva, se haya expropiado el saldo que es un minifundio y de ahí surge la presión campesina actualmente existente, para terminar con la reserva.

Santiago, 26 de noviembre de 1971

PLANIFICACIÓN Y REFORMA AGRARIA

PONENCIA de la Delegación
de la República de Chile

Ernest Mandel, registra una famosa frase en la que dice que así como la hipocresía es un homenaje que el vicio le rinde a la virtud, la planificación aparece como un homenaje involuntario que el capital le rinde al socialismo.

Estamos en un mundo y en época histórica de transición, dos grandes sistemas estructurales de la sociedad se encuentran frente a frente, el capitalista y el socialista. Es un periodo en el que cada uno de los pueblos que habitan este mundo cada vez más pequeño están escogiendo cada día, cada minuto el sendero por el cual han de caminar.

Nada ni nadie, ninguna elucubración, ni abstracción intelectual, ninguna decisión que tome un individuo o un grupo de individuos, puede impedir que ese sendero que después se convierte en ancho camino, sea abierto en función de la trayectoria histórica específica de cada pueblo. A lo más pueden retardar el proceso, acelerarlo o desviarlo temporalmente. Nada se puede copiar mecánicamente.

El subdesarrollo

El dilema de los pueblos subdesarrollados, dependientes o coloniales está en permitir que la ley fundamental que gobierne la dinámica de la estructura social sea la "ley de la maximización de las utilidades" o aquella que determina que se cumpla con el objetivo de satisfacer las necesidades de la sociedad y de cada uno de sus individuos.

Una apreciable proporción de los países de América, Asia, África y Oceanía, sufren en mayor o menor grado los efectos del subdesarrollo.

Sociedades anónimas nacionales o extranjeras explotan el café, el cobre, el hierro, el estaño, el petróleo, el banano y tantas otras materias primas y los venden fundamentalmente a empresas de los países capitalistas desarrollados. Dentro de ellos persiste el latifundio, la industria monopolista de artículos de consumo con capacidad instalada subutilizada por el mercado restringido, con una oferta de mano de obra limitada, con grandes masas de campesinos y obreros urbanos

desnutridos que venden su fuerza de trabajo a un bajo precio porque en esa lucha por la vida es preciso subsistir. El subdesarrollo es sinónimo de vida corta, analfabetismo, mortalidad infantil, enfermedades endémicas, miseria.

Hace mucho tiempo que se considera un insulto a la inteligencia afirmar que el subdesarrollo es producto de la inferioridad racial de los pueblos. Es evidente que las naciones desarrolladas con las mismas razas que ahora las pueblan fueron en una época atrasadas, sus habitantes andaban desnudos o vestidos con pieles y apenas si articulaban alguna lengua. Fue el ingenio del hombre, sobre la base del creciente conocimiento de las leyes que gobiernan la naturaleza, lo que le permitió descubrir métodos cada vez más perfeccionados para poder acumular, pero dentro de una estructura en la que ser dueño de los instrumentos de producción significaba ubicarse dentro del sector de los que gozan de privilegios y dentro de una estructura en la que el producto acumulado sólo cumple una función social cuando la sociedad no sólo tiene necesidad de ello, sino cuando además puede comprarlo. Son múltiples, repetitivos e irritantes los ejemplos de la historia de la humanidad que muestran cómo se descomponen los productos, no por falta de necesidad sino por falta de mercado mientras existe el hambre en medio de la abundancia. No es la maldad de los hombres, es la imperfección del sistema.

El crecimiento de la población, el perfeccionamiento de las comunicaciones, las cada vez más profundas diferencias que existen entre los países capitalistas desarrollados y subdesarrollados, hacen ineludible que los pueblos marginados de la seguridad, de los alimentos, de la educación, de la atención médica, de la habitación decente, de las ventajas de este mundo, tiendan a tener la convicción de que su situación no es el producto de la fatalidad del destino, sino de la estructura económica y por ende política del ámbito en que habitan. Ello conducirá tarde o temprano a una sociedad que tienda drástica o paulatinamente a la redistribución del ingreso, lo que derivará en el crecimiento económico que ponga al día en oportunidades a todos los pueblos que recorran ese camino.

Los hombres aprendieron a dominar la naturaleza a través del aprendizaje milenario de las leyes que la rigen y si el hombre no aprende a reorganizar su sociedad de acuerdo con los mismos métodos científicos que le permitieron obtener victorias aplastantes e inobjektivas sobre la naturaleza, no existirían otras alternativas que la miseria sin esperanza, o la transformación de las fuerzas productivas en fuerzas de destrucción colectiva a través de la guerra nuclear.

La reforma agraria es sólo un aspecto de la derrota del subdesarrollo.

El proceso chileno

Frente a este proceso mundial de cambio y frente al dilema entre un sistema ineficaz para derrotar al subdesarrollo y otro que crea las condiciones para el crecimiento a ritmos que permitan a los pobres de la tierra calzar las legendarias botas de siete leguas para alcanzar a los gigantes de esta época, Chile ha escogido, por la voluntad libremente expresada de su pueblo, la segunda alternativa. Ella luego de una etapa de transición conduce hacia una estructura socialista de la sociedad Chilena. Todo ello dentro de condiciones sin precedentes en la historia de la humanidad, que permiten una sociedad pluralista, donde existe el libre juego de oposición y gobierno en todos los ámbitos y planos. Ello sólo es el producto del carácter específico del desarrollo histórico de Chile.

Esto ha significado que se tenga conciencia que para salir del subdesarrollo y despegar no es suficiente para producir un profundo cambio de estructura de la tenencia de la tierra. Chile considera que cualquier tipo de reforma agraria sería incompleto si no se produce simultáneamente un cambio profundo en el resto de la economía.

En un país cuyo ingreso fundamental es el cobre, el salitre y el hierro, en que el capital financiero bancario tiene tan larga tradición y desarrollo, en el que se ha producido en las décadas de los 30 y los 40 una Revolución Industrial que ha diversificado la economía, en este país la agricultura, a diferencia de la aplastante mayoría de los países subdesarrollados, sólo aporta el 8 por ciento del PNB. Sin embargo vive de ella el 27 por ciento de la población.

Para que en esas condiciones pueda realizarse una reforma agraria rápida y profunda es preciso, disponer del crédito bancario dirigido a servir los intereses de una economía en beneficio de las grandes masas. De allí que se esté en el proceso de estatización del sistema bancario. Es preciso disponer del mecanismo de comercio exterior para que se cumpla la función de producir con insumos y materias primas venidas del extranjero al más bajo costo, y para que nuestras exportaciones logren transformarse, no sólo las materias primas minerales, en foco creciente de incentivo al crecimiento de la producción en otros sectores de la economía, especialmente en la agricultura. Es preciso incorporar al sector social las grandes industrias monopólicas, elaboradoras de materias primas que abastecen a la industria mediana, con el fin de aprovechar la capacidad ociosa y mejorar el abastecimiento especialmente de textiles. Es preciso también detener los recursos financieros que se fugan a través de la colonización económica de las grandes empresas del cobre, del salitre y del hierro. Por eso ya se ha completado el proceso de nacionalización.

Todo ello permite crear las condiciones para la aplicación de un proceso planificador consecuente de la economía, a través del control de los sectores claves en el área social, y garantiza el desarrollo de una reforma agraria que permita la elevación sostenida tanto de la producción agrícola, como del nivel de ingresos del campesinado, dentro de un contexto que incluya y establezca la convivencia en toda la economía del sector social, el mixto y el privado.

El desencadenamiento de este proceso no se produjo por generación espontánea ni por la simple toma de conciencia. Fue preciso que se produjera un cambio en el poder político, que en la persona de nuestro presidente, el doctor Salvador Allende, representa el poder de un grupo de Partidos que interpretan fundamentalmente los intereses de los obreros, los campesinos y la clase media.

Este camino chileno hacia el socialismo no nació en una elección presidencial que produjo un vuelco repentino en este cambio de poder político que ha determinado los cambios profundos en toda la economía.

El papel de la clase obrera

La democracia chilena es el producto de la lucha sostenida de la clase obrera, que abrió paso a todo el pueblo a la conquista del derecho a voto universal, al de sindicalización, a la libre expresión, y que erosionó sistemáticamente el poder de los limitados sectores de la oligarquía nacional y del imperialismo. Forma parte de la lucha por la tierra aquella que se libró por la democracia, y es tan antigua como la historia de ese olvidado y lejano Reyno de Chile de Pedro de Valdivia y de Diego de Almagro.

La lucha por la tierra

a) El despojo de los indios

La lucha por la tierra nace nuestro país con la conquista española y a pesar de las palabras de admiración con que los libros tradicionales de historia de Chile adornan sus gestas, su hidalguía, su valor y su "piedad", siempre queda un resquicio por donde aparece la crueldad con que se realizó el exterminio implacable de los indios. Testigo silencioso e inobjetable en sus escritos fue Fray Bartolomé de las Casas, y su denuncia aún no ha sido recogida por todos los pueblos de América. Los antiguos dueños de la tierra de Chile fueron

expropiados por la fuerza de las armas, en nombre de Dios y del Rey de España, y de propietarios libres de ella fueron transformados en esclavos y en perseguidos de siglos.

b) *La colonia y la Independencia*

A las encomiendas que institucionalizaron la excusa histórica para la sujeción del indio, se sucedieron los mayorazgos que perpetuaron por un largo espacio de la colonia el gran latifundio, con sus manifestaciones de servidumbre feudal. Se desemboca después en la independencia, que fue una rebelión que confirmó nuestra autonomía política y que nos desgajó del coloniaje español, sin que las estructuras de tenencia de la tierra fuesen modificadas para satisfacer las esperanzas de muchos campesinos que tal vez soñaron que al dar la sangre por la patria que nacía, les era posible entrar a ser chilenos con igualdad de derechos. Contrasta con todos los aspectos bellos y patrióticos por la lucha por la independencia, todo el periodo de desequilibrio productivo que se produjo durante esa etapa y que creó condiciones de escasez y hambre producidas por las luchas entre los realistas y los patriotas, periodo que terminó en la práctica, en los comienzos de la década del 30 del siglo pasado, es decir, que durante cerca de 20 años la guerra de nuestra independencia produjo situaciones críticas de hambre que no han sido repetidas aún en nuestra historia.

c) *La Constitución de 1833*

En 1832 se descubre el mineral de plata de Chañarcillo, uno de los factores decisivos para la estabilidad económica de los gobiernos que le siguen, y en 1833 se establece la Constitución que lleva el nombre de ese año. La Constitución de 1833 refleja los caracteres dominantes del sector latifundista y pareciera que hubiese sido hecha por los latifundistas. Tuvo vigencia hasta el momento en que fue evidente que ellos eran o representaban la fuerza económica o política más poderosa de la estructura del país. El mayorazgo sólo fue abolido en la práctica en 1852 y 1857 y continuó por largo tiempo siendo la tierra la fuente principal del poder político de nuestro país.

Como muestra simbólica del papel que jugó la Constitución de 1833, es interesante mencionar la Sección 5 del Artículo 10, en el que se plantea la inviolabilidad de cualquier tipo de propiedad perteneciente a individuos o comunidades. Se agrega a continuación,

que nadie será privado de su propiedad o de parte de ella, aunque sea pequeña, o privado de ningún derecho de propiedad, excepto en virtud de una decisión judicial o cuando el interés del Estado establecido por una ley, requiera del uso de esa propiedad, pero en este caso se determinara una indemnización adecuada, acordada con el propietario, después que se hubiese realizado una tasación por hombres competentes.

Esto, por supuesto, estuvo ligado a todo un sistema electoral establecido por la propia Constitución, que impedía la participación de las grandes masas en la elección de sus representantes.

Con esta estructura de poder, el siglo XIX fue testigo no sólo de la consolidación del dominio político del latifundio, sino además de la expansión de éste, en especial a expensas de las comunidades indígenas, cuyos componentes, a pesar de ser declarados iguales ante la Ley, sufrieron el impacto de esta expansión que tenía lugar de la misma manera y casi al mismo tiempo que la conquista del Oeste de los Estados Unidos.

d) *La democracia chilena*

La aparición de la minería en gran escala y el desarrollo del salitre, crearon las condiciones para la génesis del gran movimiento obrero chileno, germen de las transformaciones sociales y políticas que se sucedieron en los comienzos de este siglo y que han culminado con la aparición del Gobierno Popular. Nuestra democracia, la democracia chilena, está regada fundamentalmente por la sangre de miles de obreros y por la lucha de muchos miles más que a través de la presión que ejercieron con sus organizaciones, reclamando el lugar que les correspondía frente al Estado Autocrático de la Constitución de 1833, erosionaron el poder de la oligarquía terrateniente y crearon las condiciones para los cambios constitucionales y legales que permitieron su participación representativa en las organizaciones de poder.

e) *La Constitución de 1925*

La elección del presidente Arturo Alessandri, en 1920, marcó el comienzo de una nueva era que representaba en la práctica el grado de importancia que había adquirido la clase obrera en el devenir político chileno, y en el lugar que ésta ocupaba en la composición social del país. Esto que culminó con la constitución política de 1925, aceleró la erosión del poder de la oligarquía.

Las fallas del sistema capitalista que desembocó en la crisis mundial de 1929, aceleraron el desarrollo industrial del país, que tendió a sustituir las importaciones de artículos de consumo que tradicionalmente se hacían.

f) *El Frente Popular*

La aparición posterior del Frente Popular en 1938 y la aceleración del desarrollo industrial a través de la creación de la Corporación de Fomento, crearon condiciones para una migración masiva de población rural al sector urbano, con el consiguiente crecimiento de la demanda, especialmente de productos alimenticios. Fue en ese instante cuando se puso en evidencia la incapacidad del latifundio para satisfacer las crecientes necesidades de la población urbana. Fue también en ese periodo cuando Chile, que había sido exportador neto de productos agrícolas desde la Colonia, comenzó a transformarse en un importador creciente de estos productos, hasta destinar en el presente la cifra de alrededor de 200 millones de dólares, más del 20 por ciento de su presupuesto en divisas, para cubrir estas necesidades.

Aquí vale la pena detenerse un instante y plantear que a los ojos del observador lego pareciera que antes de todo este periodo de desarrollo industrial y minero de Chile, prácticamente no existía problema con el abastecimiento de alimentos. Nunca se generó la duda con respecto a este problema. Existía eso sí otro tipo de estadísticas. Todo el mundo tenía conciencia del alto nivel de mortalidad infantil del pueblo chileno. Todo el mundo tenía conciencia de la cantidad increíble de cesantes y de pordioseros que deambulaban por las calles solicitando alimento. Las evidencias de la escasez real se veían en las calles, pero los negocios permanecían llenos, había carne en las carnicerías y alimentos en los almacenes porque eran muy pocos los que podían comprarlos.

g) *La necesidad de una reforma agraria*

El crecimiento de la población y la elevación del ingreso por la migración del campo a las ciudades, derivado de la atracción que generaba el desarrollo industrial incrementó en forma apreciable la demanda de alimentos. El hombre del pueblo, que ganaba más, tendía a satisfacer sus necesidades en alimentos y por lo tanto se incrementaba apreciablemente esta demanda. Es en ese momento en que

quedó en evidencia que algo andaba mal en el campo. Fue entonces cuando comenzó a tomar cuerpo lo que hasta allí habría sido la expresión de algunos hombres aislados o de algunos movimientos políticos nacidos de la clase obrera, la necesidad de una reforma agraria.

Con el desarrollo de la gran minería y de sus organizaciones sindicales se produjeron migraciones hacia esos centros de producción, especialmente como consecuencia de las sequías periódicas que afectaban a los comuneros del Norte Chico. Estos núcleos fueron escuelas para el desarrollo de la conciencia social y política de estos campesinos, que al regresar a sus tierras, se constituían en vanguardia y en líderes del resto de sus hermanos.

El desarrollo industrial, el crecimiento del sector urbano, el ingreso real de los obreros industriales y mineros y, en general el crecimiento sistemático de toda la población produjo, como decíamos, una demanda creciente de productos alimenticios que puso en evidencia la incapacidad del latifundio para satisfacerlas. Las realidades internacionales de la posguerra y creciente poder de la nueva burguesía industrial, agregada al de la oligarquía y el capital extranjero, condujeron a frenar el movimiento obrero a través de la Ley de Defensa de la Democracia, y al naciente movimiento en expansión, a través de la Ley de Sindicalización campesina, cuyos nombres eran la antítesis de los objetivos que trataban de alcanzar. El poder de la oligarquía terrateniente impidió una modificación de la estructura de tenencia de la tierra como punto de partida para resolver el crecimiento de la demanda de alimentos. Por el contrario, ejerció su presión para elevar el volumen de créditos destinados a un grupo muy reducido de grandes agricultores, que por lo barato servía para sustituir su propio capital, que era utilizado en lujos o invertido en otros sectores de la economía.

La consecuencia era que la agricultura no crecía.

h) Los gobiernos populistas

Luego aparece nuevamente el espejismo de un Gobierno Populista que llenó las esperanzas de las grandes masas aún inmaduras, a través de la figura de Ibáñez y nuevamente al retroceso en una lucha enconada a las posiciones de la derecha, a través de la elección de Jorge Alessandri.

En ningún instante de este devenir político social, en el que se sucedían los gobiernos, perdió terreno el proceso de erosión de la derecha tradicional, y ya cuando vuelve a conquistar el poder político, la presión ejercida por los sectores más postergados a través

de sus organizaciones, encuentra a un sector derechista debilitado y que no corresponde ni a la sombra del estado autocrático del pasado.

i) Las leyes de reforma agraria

Hasta ese instante era tabú en el ámbito chileno plantear la realización de una reforma agraria. Lo más avanzado de todos los planteamientos llevados a la práctica estaba contenido en la Ley 4.496 de 1928, que dio vida a la Caja de Colonización Agrícola y que tuvo una incidencia infinitesimal en los cambios de tenencia de la tierra.

Para dar una idea de su magnitud, en el espacio de 34 años, desde 1928 a 1962, establecen en la tierra colonias de parcelas individuales a 4 206 familias, poco más de 100 familias por año. A ese ritmo se habrían satisfecho las necesidades de tierras de la actual población de campesinos que la necesitan, en alrededor de 3 mil años.

Frente a ello, el planear la frase, reforma agraria, era calificado como una "posición política" carente de seriedad.

j) La importancia de la Revolución Cubana

Es importante destacar, aunque sea a grandes pinceladas, todo el proceso que vivió Chile, para observar de qué manera se produjeron los acontecimientos posteriores que le dieron legitimidad nacional a la reforma agraria. La Revolución Cubana tuvo importancia decisiva en el ámbito latinoamericano. La aparición de la Revolución Cubana y las consiguientes veloces transformaciones que se produjeron en su sociedad y en su economía, especialmente en el ámbito agrario y que la condujeron posteriormente hacia el socialismo, hicieron vulnerable la aparente estabilidad del dominio del capital extranjero en los países del hemisferio, y el complemento de este poder, representado por los terratenientes y capitalistas domésticos. El reajuste que era necesario frente a estas nuevas contingencias y que duró poco más de dos años, culminó con la Conferencia de Punta del Este que creó las bases para la expulsión de Cuba de la OEA. Como compensación fue planteada la Alianza para el Progreso, en cuyo contenido basado en la declaración de Punta del Este, se hizo especial hincapié en realizar a lo largo y a lo ancho de América Latina, una profunda reforma agraria que transformaría en beneficiarios de la tierra en el plazo de 10 años, a lo menos al 50 por ciento del total de los campesinos sin tierra del Continente. Este año de 1971 se cumple un decenio de la realización de esta Conferencia y como símbolos del

fracaso de la Alianza para el Progreso, las Reformas Agrarias Latinoamericanas posteriores al año 1961, mantienen casi intacto el poder del latifundio y apenas han rasguñado la superficie de éste.

k) *La Ley 15.020*

La aparición de la Revolución cubana y sus consecuencias internacionales, unidas al mayor desarrollo de los movimientos obreros y campesinos en nuestro país, son la única explicación de la evidente contradicción que existe entre el carácter del Gobierno del señor Jorge Alessandri y la enunciación de la primera Ley de Reforma Agraria de Chile, la 15.020.

Es vano abundar en detalles acerca de las características que ella tuvo. Sin embargo, aparte de la lentitud de los procedimientos de expropiación que casi la neutralizaban y que le valió el sobrenombre de la Ley del Macetero, vale la pena mencionar la separación que establece entre los problemas generados por el latifundio y el minifundio a través de la creación de dos Instituciones separadas para abordar estos problemas, que persisten hasta el momento, la Corporación de la Reforma Agraria y el Instituto de Desarrollo Agropecuario que se preocupa de los pequeños propietarios y minifundistas, en circunstancias que el enfoque científico del problema indica que el minifundio es la consecuencia de la existencia del latifundio. Además, y por último, es bueno agregar que en el espacio de dos años, hasta fines de 1964, se establecieron alrededor de 2 350 familias entre parcelas y huertos y que a ese ritmo se habría logrado beneficiar a todos los campesinos en el espacio de 500 años. Un evidente gran progreso frente a la ley de Colonización.

Ya en 1964, antes de la elección presidencial, se había ahondado profundamente la crisis de la agricultura. Las importaciones de alimentos subían a niveles sin precedentes y la legitimación de la frase reforma agraria exigía definiciones que estuviesen de acuerdo con los requerimientos nacionales. Los principales candidatos en pugna llevaban como una de las principales banderas programáticas, la realización de una profunda reforma agraria. El temor a los cambios más profundos que podría realizar el Gobierno del compañero Allende, obligó a la derecha a apoyar a la Democracia Cristiana, aun cuando se planteaba como meta 100 mil nuevos propietarios en el campo. El triunfo del señor Frei creó las condiciones para plantear la modificación de la Ley 15.020 y la aprobación de la Ley 16.640 actualmente en vigencia, y aprobada con el apoyo político de los partidos de izquierda, aun cuando planteaban frente a ella serias discrepancias.

1) La Ley 16.640

Es importante destacar dentro de todo el proceso de desarrollo de la Ley 16.640 la importancia histórica que tuvo la modificación del Artículo N° 10 de la constitución política que derrumbó prohibiciones de siglos sobre el derecho de propiedad, estableciendo la necesidad de que la propiedad cumpla una función social y creando las bases para cambiar el avalúo comercial de la tierra por el avalúo fiscal y permitiendo que la compensación no fuese pagada al contado, sino que en un periodo de hasta 30 años. Ello abrió los cauces para aprobar la Ley 16.640.

Ésta es la Ley en vigencia que se sigue aplicando. Las modificaciones al derecho de propiedad no sólo tienen una importancia histórica desde el punto de vista de la evolución chilena, sino también en relación con la evolución que ha sufrido a través de la dinámica de los últimos cien años el concepto de propiedad de aquellos que se inspiran en las doctrinas de la Iglesia Católica. La Iglesia ha cambiado profundamente sus conceptos sobre el derecho de propiedad desde San Agustín, que en su época le otorgaba al estado de esclavitud, un poder sobrenatural y que aparece como castigo a los pecadores a través de su conocida frase: "Dios ha introducido la esclavitud en el mundo como una pena del pecado, el quererla suprimir sería pues elevarse contra su voluntad." Santo Tomás aplica y justifica la existencia de los siervos que correspondieron a su época y que luego evolucionó a través de los siglos, estableciendo que "el derecho a la propiedad es conforme a la naturaleza, es necesario para el bien común, para el bien de la familia y para el bien del individuo".

La encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII, comienza a introducir reformas significativas al concepto de propiedad y de allí se derivan fundamentalmente los planteamientos de Jacques Maritain y Pierre Teilhard de Chardin, quienes reconocieron los importantes cambios que se sucedían en el mundo junto aquellos pensadores católicos y que constituyeron con sus nuevas ideas, renovadas dentro del sistema capitalista, otra posición más abierta frente al concepto de propiedad, planteándolo como una responsabilidad frente a la sociedad, conceptos que de todas maneras entran en conflicto con las leyes fundamentales que gobiernan a la sociedad capitalista y que se basan en gran parte solo en la buena voluntad de los hombres. De todas maneras, estos factores de cambio dentro de los movimientos inspirados por la Iglesia Católica y la acumulación creciente de la presión en el campo social chileno, crearon las condiciones para romper la rigidez de las disposiciones constitucionales de nuestro país, con respecto al concepto de propiedad.

Paralelamente a la Ley de Reforma Agraria, se aprobó en el Congreso una nueva Ley de Sindicalización campesina, que creó las condiciones para la organización creciente de los campesinos, aun cuando se haya establecido a través de ella, el paralelismo sindical, proceso que no pudo penetrar en las organizaciones obreras estructurales en torno a la Central Única de Trabajadores, debido a la elevada madurez política de este estrato social, en contraste con la poca experiencia sindical de los campesinos chilenos. Tuvo además la desventaja de permitir la organización de los patrones.

El Gobierno anterior había prometido proporcionar tierra a 100 mil campesinos. En los seis años de gobierno y en los tres años de vigencia de la Ley 16.640, se expropiaron alrededor de 1.400 latifundios que pusieron sobre la tierra solo 25 mil campesinos. Ello significó de todas maneras un gran avance en relación con el ritmo del proceso anterior, pero que resolvía el problema de la necesidad actual de tierra de los campesinos en un espacio un poco superior a los 70 años, si beneficiará a todos los campesinos, obreros déficit si se considera las características limitantes de esa reforma agraria.

La planificación

Vale la pena detenerse para considerar el lugar que ocupa el proceso de reforma agraria dentro del desarrollo total del país y las determinantes que la retardan o la aceleran.

La planificación de una reforma agraria, en lo que se refiere a expropiaciones, parece ser una de las utopías más suavemente acariciadas por aquellos que no han debido enfrentarse y responsabilizarse del proceso mismo. Pareciera ser que esa expresión responde a ciertas medidas de colonización de la tierra en aquellos lugares en que aún es muy baja la toma de conciencia masiva del campesinado, y donde esa toma de conciencia no se ha convertido aún en una presión suficientemente fuerte como para empujar el proceso.

En Chile, las nuevas organizaciones sindicales campesinas más el clima de aspiraciones frustradas provocadas por la promesa de 100 mil campesinos en la tierra, junto con la agudización del conflicto con el sector latifundista, produjo una acumulación de presiones que se venía montando a través de los años y que se acercaba al umbral de la explosión. La aparición del Gobierno Popular, decidido a la realización de una reforma agraria rápida y profunda, ha sido en la práctica una válvula de escape a esas presiones crecientes ubicadas en el campo.

El proceso de expropiaciones durante el año 1971 no respondió a ninguna metodología otodoxa de planificación.

Una Corporación de Reforma Agraria adecuada a duras penas para expropiar 230 haciendas anuales hubo de adaptarse para la meta fijada este año, mil latifundios. Pero incluso allí se transgredió las metas y se expropiaron hasta ahora 1 327. El Plan para el año 1972 es terminar en el latifundio, expropiando los 1 800 que aún están en manos de sus dueños.

Pero la planificación de las expropiaciones es una fracción muy pequeña del objetivo fundamental que es el que realmente es preciso alcanzar. Sólo se da el primer paso que es la liquidación del latifundio. Lo fundamental lo constituye el problema clave de la planificación, el de repartir los recursos existentes de tal manera que se asegure una tasa de crecimiento determinada, para alcanzar como variables endógenas u objetivos, la ocupación plena y los niveles de producción que satisfagan la creciente demanda de alimentos, y que se produzcan excedentes exportables de ciertos productos para los cuales tenemos ventajas comparativas en su obtención.

Chile tiene 75 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 5 millones son arables, 16 millones son de pastos naturales y alrededor de 20 millones están cubiertas de bosques naturales.

Su terreno más valioso es el regado, 1 250 mil hectáreas, y es allí donde se obtiene el 60 por ciento del valor de la producción nacional.

De este total regado ya han sido sometidas a la expropiación 530 mil hectáreas, casi el 50 por ciento del suelo regado del país. Además se ha expropiado 1 125 mil hectáreas de secano arable y 5 380 mil de secano no arable. En total se ha expropiado 7 millones de hectáreas. Esto representa 2 877 latifundios de un total de unos 3 600. El total de propiedades, agrícolas incluyendo minifundios, es de 250 mil.

La expropiación del latifundio elimina el obstáculo fundamental para la expansión de la agricultura y para elevar el bienestar de los hombres que la realizan. A propósito de esto se sostiene que es el proceso de reforma agraria el que produce un descenso en la producción de alimentos. Ello no corresponde en absoluto a la realidad. Es precisamente el latifundio, por su extensión, el que combina grandes cantidades de tierra con poco capital y poco trabajo, sistema eficiente a nivel de la empresa, pero ineficiente a nivel del país. Se calcula que si en Chile hubiese persistido el latifundio, sería preciso usar el total de los recursos en divisas para la importación de alimentos en el término de una década.

Eliminar el latifundio es sólo el comienzo. Aquellos objetivos fijados al definir el punto clave de la planificación, tropiezan con algunos obstáculos.

a) *La ocupación plena*

La población activa del campo es de alrededor de 700 mil personas. De ellas no más de un 10 por ciento habita en el latifundio. Ello evidentemente obedece a una Ley de esa estructura de tenencia de la tierra, en virtud de la cual el latifundio desplaza a la población campesina para ser arrinconada en el minifundio. De ello se deduce que aunque todo el latifundio fuese expropiado, solo se lograría resolver el problema de una minoría de campesinos sin tierra.

No existe, por lo tanto, otra alternativa para la absorción del campesino sin tierra que la de planificar la agricultura dirigiéndola hacia una fuerte capitalización del sector reformado. Ello implica un cambio fundamental en el uso de los suelos, especialmente de los regados, y junto con ello acomodar la estructura de tenencia de la tierra, la institucional y la de comercialización para este profundo cambio de objetivos.

Si se aprecia el problema en forma global y se intenta descubrir en un par de pinceladas la intensidad actual del uso del suelo veríamos que solo una fracción pequeña de los suelos regados del latifundio es destinada a cultivos intensivos, arboledas frutales, viñas, horticultura, mientras que una alta proporción de ellos se usan en la producción de granos, especialmente trigo, en pastos naturales, en praderas artificiales de mediana productividad o baja productividad. En el sector de secano existe un enorme excedente de pastos naturales en relación con las disponibilidades de animales, existiendo en 1971 prácticamente el mismo número de cabezas de bovinos que en 1936, en circunstancias que la población del país se ha doblado desde entonces.

En el sector regado existen alrededor de 60 mil hectáreas de frutales y 50 mil hectáreas de viñas. Contrasta con ello el hecho que hay 500 mil hectáreas regadas aptas sin limitaciones para ese tipo de cultivos.

En síntesis a) una fracción pequeña de la población agrícola reside en el latifundio, hecho que en general se repite en todos aquellos países que cuentan con ese tipo de estructura.

b) El latifundio chileno posee suelos con cultivos extensivos de baja productividad, con un potencial productivo que corresponde a los más elevados de la tierra.

c) En consecuencia, para cumplir con los objetivos de ocupación plena y de elevar los niveles de producción para satisfacer las necesidades de alimentos y crear excedentes exportables, es preciso planificar los cambios de uso de la tierra en el sector de niveles productivos más bajos, vale decir en el latifundio expropiado.

d) Ello implica una fuerte capitalización especialmente dirigida al área de riego y al secano con mejor pluviosidad del sector reformado, destinando las áreas cultivadas con trigo o en pastos naturales especialmente a frutales y viñas, intensificando el uso tanto de praderas naturales como artificiales, reemplazando la ganadería extensiva, característica del latifundio, por una intensiva, que tienda especialmente a la producción lechera.

e) Toda esta intensificación del uso del suelo implica la transformación industrial de los productos agropecuarios, su almacenaje y la estructura de comercialización externa e interna que retorne las ventajas de la economía de escalas, y que se transforme en el drenaje fluido de esos productos hacia los mercados.

Éstas son las grandes líneas. El solo hecho de cambiar en los suelos regados el cultivo de trigo por el de árboles frutales significa incrementar la demanda de mano de obra de 7 jornadas por hectárea al año a 140, y en el uso de praderas cambiar una explotación extensiva por una lechera, etcétera, intensiva, un incremento de 5 jornadas por animal al año a 40 jornadas. Sobre esta base se ha hecho una proyección gruesa del significado que la intensificación del uso del suelo tendrá sobre el problema crucial del agro, la ocupación plena, hasta 1980.

Los cultivos más intensivos están constituidos por frutales, hortalizas y viñas. Dada la estructura de la demanda interna y una estructura hija de exportaciones, se necesita contar en 1980 con 369 mil hectáreas de estos cultivos, siendo la superficie mínima apta de 600 mil hectáreas. Se ampliaría también la superficie de chacras, reduciendo el área destinada a los cereales, lo que vendría aparejado con una elevación de los rendimientos.

Con estos elementos esenciales, la proyección indica que los cambios, que se produzcan en el uso del suelo presentan dos alternativas de ocupación de mano de obra hacia 1980, una con un alto nivel de mecanización y otra con un nivel intermedio. La alternativa mecanizada exige la presencia de 1 100 mil trabajadores y la segunda 1 500 mil.

La población activa actual de la agricultura es de 700 mil y las proyecciones indican que en 1980 esta población ascenderá solo a 880 mil.

En consecuencia los planes de puesta en marcha del desarrollo de la gran agricultura chilena para alcanzar metas relativamente modestas en 1980 indican que de aquí a poco andar existirá un déficit apreciable de mano de obra en el campo, lo que evidentemente puede ser corregido y cuadrado a través de un uso aún más intensivo de la mecanización.

El cumplimiento de estas metas significa eliminar prácticamente todas las importaciones, con la excepción del trigo y los productos tropicales y la creación de excedentes apreciables de productos frescos e industrializados para su exportación.

Para alcanzar estas metas de producción es esencial contar con una estructura del sector reformado que permita la incorporación paulatina del campesinado sin tierra, con iguales derechos a los beneficios de la reforma agraria. Para ello ha quedado descartado la asignación individual de la tierra porque en primer lugar no existiría la suficiente como para satisfacer las necesidades ni siquiera de una fracción del campesinado, y porque se rompe la unidad productiva adecuada a la posibilidad de hacer uso de la economía de escala. Tampoco era correcta para esta perspectiva de desarrollo la forma transitoria llamada Asentamiento, por haberse constituido de partida con un tope rígido de ingreso de campesinos, cualquiera que fuese el crecimiento de su producción, y tendiendo a satisfacer sus crecientes necesidades de mano de obra a través de la contratación de asalariados.

Por ello el Gobierno Popular de Chile haciendo uso de las disposiciones legales existentes, ha planteado la formación de los Centros de Reforma Agraria, cuyas dos diferencias fundamentales con el Asentamiento son:

a) Que a éste se incorporen con iguales derechos todos los campesinos hombres y mujeres mayores de 16 años, a diferencia del sistema tradicional que sólo permitía todos los derechos al jefe de familia, y

b) Que cada año, en la medida que la capitalización exija un contingente mayor de mano de obra permanente, el Centro de Reforma Agraria en conjunto con el Consejo Comunal Campesino y la Corporación de la Reforma Agraria determinen quiénes ingresarán con iguales derechos al Centro.

Tanto el Asentamiento como el CERA son organizaciones transitorias y la tierra debe ser asignada en un plazo máximo de 3 a 5 años después de constituirse.

El Gobierno Popular ha decidido, de acuerdo con los campesinos realizar esta asignación en propiedad cooperativa. Sólo la casa y un pequeño huerto se están asignando en forma individual.

Por supuesto que esto exige toda una compatibilización entre esas metas y las fuentes de crédito, de asistencia técnica, de capacitación masiva de los campesinos, de reestructuración de las instituciones del Estado, y ello no ha sido olvidado en el esquema.

Es importante destacar las condiciones privilegiadas en que Chile se encuentra, especialmente en relación con otros países que han

debido recorrer la trayectoria de grandes cambios estructurales. Chile, a diferencia de la mayoría de ellos, cuenta con una economía diversificada en la que el ingreso principal no proviene de la agricultura, lo que le permite transferir ingresos de los otros sectores para capitalizarla.

Éste es el desafío, sin mencionar los detalles. Aquí están las líneas gruesas. Dentro del Plan existe una variable fundamental sin la cual es imposible alcanzar ni la más pequeña de las metas, más importante que el marco de programación financiero y que el número de técnicos.

Esta variable es el campesinado. Hay grandes acumulaciones de papel impreso en Planes en todos los países latinoamericanos incluyendo Chile, que no representan sino un abismo insalvable entre un grupo selecto de especialistas que dominan técnicas de planificación, y la realidad. Son monumentos de homenaje al conocimiento matemático y a veces tecnológico. Son todos planes indicativos que basan fundamentalmente su posibilidad de ser cumplidos en ciertos incentivos relacionados con las políticas de precios, sin tener el poder para influir en el mercado, o en políticas de crédito sin tener el poder para distribuirlo. Son modelos matemáticos ejemplares que duermen el sueño de los justos.

La planificación del periodo de transición que estamos iniciando en Chile sólo podrá alcanzar las metas que se fije si las transforma en carne y sangre del campesinado a través de su participación activa en la elaboración de cada uno de los escalones que la componen. Participar en la planificación, desde el plan de explotación de la unidad reformada hasta los más altos niveles de decisión es sinónimo de compromiso con las metas que en ella figuran, dentro de los marcos establecidos dentro de la planificación global.

Los marcos globales con metas tentativas son desglosados a nivel de área o comuna de cada provincia y es el Consejo Comunal Campesino que representa a todos los sectores de la Comuna, junto con los técnicos estatales del agro, el que debe revisar las metas para contraproponer las medidas que se precisan para adaptarlas a la realidad que ellos conocen.

Sin la experiencia viva de las masas campesinas en la elaboración de las metas a largo y a corto plazo, es inútil hablar de planificación. Y, esto no constituye una consigna vacía. Los niveles de conocimiento y cultura del campesinado, cultura general y técnica son la base de sustentación de todo el desarrollo agrario. El no tenerla es el símbolo más destacado de la explotación que han sufrido por siglos. Recorrer el camino que va desde el analfabetismo hasta el conocimiento del mundo parece como imposible salvarlo en corto tiempo. Pero la existencia de un campesino dueño de su destino a través

de una reforma agraria, libera capacidades creadoras que exigen el conocimiento teórico que la práctica es incapaz de entregar sola.

La realidad es la palanca más poderosa para crear las condiciones que acorten ese camino. Cuatrocientos cincuenta años de explotación no pueden ser destruidos en unos meses. En la medida que se recorra ese camino y no otro, la planificación tenderá a coincidir más con la realidad. Lo contrario es elitismo de expertos y paternalismo. Y eso conduce a acumular papeles olvidados en las estanterías.

LAS ALTERNATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA FRENTE AL PROCESO DE MARGINALIZACIÓN

Jorge Martínez Ríos, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (MÉXICO) *

Introducción

En 1910, México inició su revolución democrático burguesa de carácter agrario con los objetivos siguientes: la restitución de la tierra a los grupos sociales que habían sufrido el despojo de sus bienes; la democratización de la propiedad territorial y la democratización del poder político, y la superación de los obstáculos que presentaba el sistema de tenencia latiminifundista en el proceso productivo y el desarrollo económico general de la nación.

Todo ello cabría en dos conceptos: *incorporar* a los campesinos al crecimiento económico y hacerles *participar* en todos los aspectos de la vida política-social y cultural de México y hacer de este país una sociedad más abierta.¹

En este contexto, la reforma agraria mexicana, inserta en un proceso de más de 60 años, genera nuevos problemas que no pueden ser resueltos con las viejas premisas sino que requiere de nuevos planteos y exige ampliar las alternativas en múltiples vertientes que logren encauzar su camino, so pena de ubicarse en una crisis permanente cuyo futuro es ciertamente grave.

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente las del IISUNAM.

¹ Véanse dos trabajos de reciente factura en torno de la participación social: Rodolfo Stavenhagen: "Marginalidad, Participación y Estructura en América Latina", *Demografía y Economía*, iv (3), 1970; Aníbal Quijano: "El Marco Estructural Condicionante de Participación Social en América Latina", Asociación de Becarios del Instituto de Investigaciones Sociales, 1971. En ellos, se hace énfasis en la necesidad de considerar los aspectos políticos y sociales del proceso de desarrollo, lo que podría decirse también de la reforma agraria.

En este caso, los conceptos de incorporación y participación, pueden resultar claves en el análisis de una reforma agraria como la mexicana, cuyos resultados netos en lo económico y lo político son demasiado pobres; esto es, marginales para la gran mayoría del campesinado.

De esta manera, los logros y problemas derivados de la reforma agraria mexicana, constituyen una rica experiencia que puede ser tomada como un punto de referencia —y nada más— por quienes se preocupan por diseñar y ejecutar planes y programas de reforma agraria en América Latina. De aquí que presentemos, en este seminario, una visión de las alternativas que pensamos son necesarias en el caso mexicano si queremos lograr la superación de los problemas que nos embargan.

1. *Algunas características de la problemática agraria y agrícola actuales*

Hablar de viejos y nuevos problemas agrarios, resulta saludable y nos permite distinguir lo reiteradamente histórico de lo “nuevo”, de lo “emergente”. Por otra parte, la conciencia de la novedad en las situaciones agrarias y agrícolas presentes requiere —como lo han reiterado muchos estudiosos— de nuevos planteamientos sociales, económicos, políticos y normativos correspondientes. Por lo anterior, nos parece pertinente para los fines de esta comunicación, partir de algunos problemas agrícolas y agrarios constatados en la sociedad mexicana por una serie de investigadores a lo largo de las últimas décadas,² enfatizando las tendencias estructurales descubiertas como paso previo al análisis de las alternativas que se ofrecen en el marco de esas tendencias.

Los problemas agrarios y agrícolas constatados en varias de sus dimensiones nos indican que:

1º *La dinámica global del desarrollo capitalista ha impuesto como una de sus características contradictorias, el hecho de la concentración de diversos recursos como la maquinaria y el agua para el riego y otros insumos. Además, el que la concentración de la producción no sea ajena al hecho de la neoconcentración de la tierra de labor que se observa entre 1940 y 1960.*³

² En torno de la bibliografía reciente sobre la problemática agraria mexicana puede consultarse: Martínez Ríos, J.: *Tenencia de la tierra y desarrollo agrario en México: Bibliografía selectiva y comentada: 1522-1968*. México, D. F. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, 1970.

³ La información de carácter económico ha sido obtenida fundamentalmente de Salomón Eckstein: *El Marco macroeconómico del problema agrario mexicano*. México, D. F. Centro de Investigaciones Agrarias. Documento Preliminar, 1968. Y de los tres volúmenes que constituyen una obra de consulta obligada: *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. México, D. F. Centro de Investigaciones Agrarias, 3 vols., 1970.

Véase: Cuadro 2-A, Cuadro 2-B y Cuadro 3.

2º Frente al hecho de la neoconcentración de la tierra otros recursos se levanta la otra cara del problema agrario mexicano: la pulverización de la propiedad que, a la postre, pulverizó la producción. Situaciones ambas que generan en parte el carácter dual de la agricultura mexicana: por un lado, formaciones socioeconómicas de cuasisubsistencia y, por el otro, formaciones socioeconómicas prósperas que practican una agricultura comercial que ha sostenido en buena parte el crecimiento del producto agrícola nacional a un ritmo medio anual (4.4 por ciento) superior al crecimiento medio anual de la población (3.1 por ciento) durante el periodo comprendido entre 1935 y 1967.⁴ Estas formaciones socioeconómicas modernas están ligadas a una agricultura y ganadería de exportación (algodón, café, tomate, caña de azúcar, trigo, maíz y bovinos) que ocupa un sitio importante en nuestra balanza comercial mientras que las formaciones socioeconómicas de cuasisubsistencia están conectadas a una agricultura de autoconsumo (maíz preponderantemente).

3º El carácter dual de la agricultura y su relación con la estructura y dinámica de la población económicamente activa ocupada en el sector, ha contribuido de manera fundamental al reparto desigual del producto y del ingreso por hombre activo en la agricultura y a la limitación del mercado interno. En cuanto al producto que en términos relativos es muy bajo respecto del generado por cada hombre activo en las actividades secundarias y terciarias (la relación es de 1:5.9 entre el sector agrícola y el resto de sectores económicos hacia 1960) presenta, en diversas clases de predios, grandes desequilibrios sea que tomemos a la propiedad privada, bien que comparemos las distintas clases de predios ejidales entre sí o que dicha operación se realice con todos los predios en todos tipos de tenencia.

4º Existe además, una tendencia hacia la reducción de crecimiento del producto por activo agrícola como consecuencia del aumento absoluto de la población económicamente activa ocupada en la agricultura (2.9 por ciento entre 1940-1950; 1.9 por ciento entre 1950-1960 y calculándose que dicha reducción llegó a la cifra de 1.2 por ciento entre 1960 y 1969). Por otra parte, se está presentando una política sustitutiva de mano de obra por maquinaria. De esta mientras en 1940 lo imputado por concepto de maquinaria constituía el 6 por ciento de los costos de producción, para 1960 había subido al 11 por ciento. En el mismo periodo la erogación por trabajo asalariado dentro de los costos de producción, baja del 22 por ciento en 1940, al 7 por ciento de los mismos en 1960.⁵

⁴ Véase: Eckstein, S., *op. cit.*; Víctor Manuel Horcasitas: "Algunos indicadores del desarrollo agrícola", T. P. Chapingo, Méx., 1967, pp. 103-111.

⁵ Véase Cuadro N° 4.

5º Los jornaleros —población que vende fuerza de trabajo y que no posee tierra o que la posee en escala mínima— integraban en 1960, tres millones cuatrocientos mil personas aproximadamente o sea, más de 50 por ciento de la población económicamente activa del sector y se componía básicamente de jóvenes de menos de 30 años de edad que recientemente se habían incorporado al mercado de trabajo.⁶

6º Las posibilidades de alivio al crecimiento de la mano de obra agrícola subempleada y desempleada o sin tierra se han visto seriamente obstaculizadas por el ritmo a que ha sido absorbida la población excedente en tareas no agrícolas. De esta manera, si por una parte se mantienen las tendencias en el crecimiento de la población activa no agrícola de los últimos años, el fenómeno de la reducción de la población activa en la agricultura no se presentará hasta después de 1985. Pero, si la tasa de formación de empleo no agrícola se incrementa en 0.5 por ciento anual, el problema del empleo en el campo será menos grave y así aparecerá el fenómeno de la contracción absoluta de la población activa antes de 1980.⁷ Habría que agregar por otra parte, que el impulso final al reparto agrario entre 1960 y 1970 fue muy grande y así se crearon en términos gruesos más de un millón de plazas de ejidatarios que recibieron en su mayoría tierras no agrícolas en un afán por abordar problemas *in situ*, fijando en el campo al antiguo ejidatario con “derechos a salvo” o al jornalero. Situaciones ambas: la de creación de empleos no agrícolas y de plazas ejidales que sufrirán muy serias limitaciones en esta década cuando ya existen más de cuatro millones de jornaleros agrícolas.

7º En el proceso de urbanización del país en sus múltiples dimensiones, el crecimiento ecológico-demográfico de las ciudades ha sido influenciado preponderantemente por el rechazo de una parte de la población rural a las condiciones de vida y oportunidades que ofrece el campo, la búsqueda en ocasiones *ad infinitum* de un mejor medio socio-económico y, al final, el engrosamiento de la población urbana preexistente sumida en precarias condiciones. Por ello, puede aventurarse la hipótesis de que la movilidad campo-ciudad en México, tiene que ver con la dinámica misma de la reforma agraria en general o en particular con la frustración de un sector de la población rural por la diferición constante de sus expectativas tendientes a lograr una mejor posición *in situ*.

8º La existencia de los problemas anteriores en la dinámica de la reforma agraria, ha llevado al reconocimiento de áreas en donde los problemas mencionados presentan características de crisis. Estas áreas

⁶ Véase Cuadro N° 5.

⁷ Véase Cuadro N° 6.

por lo mismo, integran espacialmente zonas críticas de reforma agraria.⁸

9º Concentración y pulverización de la propiedad y el producto agrícola señalan el carácter bilateral y contradictorio de la reforma agraria mexicana. Esto es, por un lado el impulso político —y no siempre económico— a la auténtica pequeña propiedad, el ejido y el régimen comunal de tenencia y, por el otro el impulso económico —dentro de un cierto clima de incertidumbre política— a la “pequeña propiedad” conocida actualmente como neolatifundio y la emergencia de la gran propiedad simulada que reabasa en mucho los límites previstos constitucionalmente.

10º Si bien la rigidez de la estructura agraria existente antes de 1910 ha disminuido por efecto directo de la reforma agraria y los cambios en la estructura del poder, el carácter ambivalente de la reforma que gira entre la ejidalización y no ejidalización, ha originado nuevos y graves problemas de factura política y de distribución del poder en un contexto en donde coexisten grupos y formaciones sociales distintas y combinadas que, antagónicas en ocasiones —jornaleros vs obreros agrícolas, jornaleros vs ejidatarios; jornaleros vs pequeños propietarios; ejidatarios vs ejidatarios; ejidatarios vs comuneros; comuneros vs propietarios; comuneros vs comuneros— son fuente constante de conflicto social: paracaidismo, invasión y violencia. Por todo lo anterior, dos hechos parecen fundamentales: por una parte, la generación de miles de predios (ejidales y no ejidales) sobre los que gravita una población subocupada o desempleada cuyos roles ocupacionales no tienen importancia en el sistema económico global y, por la otra, la existencia de cientos de miles de jornaleros involucrados en el proceso productivo de manera estacional, inestable y reducida en predios que representan los niveles predominantes de productividad del sistema no obstante lo cual, generan un ingreso

En resumen, la existencia, crecimiento y perspectivas de los jornaleros —minifundistas constituyentes del binomio crítico de la reforma agraria mexicana forman pues uno de los ejes de esta comunicación. Por ello, se juzga necesario trazar algunas líneas acerca de un primer proceso histórico de larga duración en el que están involucrados: el proceso de campesinización-descampesinización.⁹

⁸ Véase: Nathan Grabinsky Asz y Uwe Frisch: *El desarrollo del sector agrícola dentro del marco del desarrollo regional en México*. México, D. F. 1968. Los autores identifican y describen la zona agraria crítica del país. Es semiárida, accidentada, con predominio de tierras de temporal, densamente poblada, rural, de bajos ingresos y pocas tierras por campesino.

⁹ Véanse las notas sobre el proceso de descampesinización de Hugo Zemelman: “Consideraciones en torno de la clase campesina”, VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. El Salvador, 1967.

II. Proceso de campesinización-descampesinización

La dinámica global del desarrollo capitalista en México partió del peón que trabajaba su pegujal además de la tierra del hacendado, lo situó en el rol de ejidatario, comunero o pequeño propietario y, más tarde, a los hijos de éstos, los expulsó del predio privado, comunal o ejidal. Lo dramático ocurrió, sin embargo, cuando el antiguo peón sin seguir la línea anterior, nunca jugó el rol de ejidatario, pequeño propietario o comunero; no hubo secuencia sino saltos: pasó de peón a jornalero sin trabajo; de hijo de ejidatario a jornalero sin trabajo. En tal proceso de *campesinización descampesinización*, los grupos señalados —jornaleros, ejidatarios, muy pequeños propietarios y comuneros— obviamente han entrado en contacto con los demás agrupamientos sociales agrarios y no agrarios: mediana y gran burguesía y, conjuntamente han configurado la red de relaciones sociales constitutiva de la estructura agraria. Esto es obvio ciertamente, pero vale la pena decir —porque es frecuentemente olvidado— que en la estructuración de esta red de relaciones deben tomarse en cuenta con toda objetividad, las diferentes características presentes en cada agregado social o en cada subgrupo de esos agregados en tanto que de esas características diferenciales y sus combinaciones reales se derivarán los diferentes tipos históricos de vinculación y explotación: cooperación, consenso, dominación, conflicto. Olvidar lo anterior, equivale a presentar por ejemplo, al grupo estadístico de jornaleros o ejidatarios como si fuesen bloques sin fisuras ni conflictos internos, sin diferenciaciones ni combinaciones establecidas por el espacio, el poder los recursos, el grado de modernidad y su politización.

Por último si bien en la historia de México se ha dado una gran importancia a los conflictos entre distintos tipos de tenencia y sus propietarios, por ejemplo, la lucha entre las haciendas y las comunidades, en el segundo tercio del siglo xx, han surgido “nuevos” tipos de conflictos entre los grupos emanados de la dinámica misma de la reforma agraria, por ejemplo: ejidatarios vs ejidatarios. Esto último, constituye, a nuestro juicio una parte fundamental de los estudios sociológicos modernos sobre la cuestión agraria sin olvidar, claro está los conflictos interclase.

III. Sociedad campesina mexicana, situación marginal y proceso de marginalización

Como se sabe, el estudio de la marginalidad en América Latina ha tomado un auge inusitado. Desde los primeros trabajos francamente

descriptivos que vieron la luz en la etapa inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial que enfatizaban la dimensión ecológica de la marginalidad de los núcleos de población asentados en los "cinturones de miseria" de las ciudades latinoamericanas, hasta los estudios que han sobrepasado esa línea descriptiva y han elaborado el término marginalidad como una categoría analítica.¹⁰

En nuestro esquema de trabajo¹¹ la marginalidad y la situación de marginalidad se caracteriza por la participación de un sector importante de la población económicamente activa en ocupaciones económicas no relevantes al funcionamiento del sistema económico y generadoras de una franja de actividad para la cual se ha dado el nombre de "polo marginal" de la estructura económica. Por lo mismo, tomamos la idea de marginalidad económica como el núcleo básico de las demás dimensiones de marginalidad.

Al "polo marginal" en lo agrario mexicano pertenecen, en el anterior sentido, las ocupaciones agrícolas de mínima productividad —por hombre ocupado— que utilizan recursos residuales de producción como tierra de mala calidad, implementos agrícolas indoclonales, labores de cultivo tradicionales, etcétera. Estas ocupaciones pueden ser consideradas como marginales en tanto que roles ocupacionales como tales, independientemente de los individuos que las portan y tienen una calificación que ya es obsoleta o está en curso de serlo respecto de las necesidades respectivas de los niveles dominantes.

Estas ocupaciones que se realizan en diferentes tipos de tenencia tienen —como en el caso de los jornaleros— un mercado de trabajo reducido, o de amplitud decreciente, inestable y generador de ingresos limitados y también inestables.

En fin, la población marginal agrícola mexicana lo es tanto porque está impedida de ocupar los roles de mayor productividad del sistema, como porque está forzada a refugiarse en una estructura económica que, como tal, está marginalizada.

Por otra parte, en el campo de México se practica también un comercio de aldea por ciertos propietarios agrícolas que, a su vez,

¹⁰ Aníbal Quijano: Notas sobre el concepto de marginalidad social, Santiago. CEPAL. División de Asuntos Sociales, 1966. Sobre todo pp. 1-18.

¹¹ Aníbal Quijano: Redefinición de la dependencia y proceso de marginalización en América Latina. Santiago de Chile. OIRLPE 1969; José Nun: "Superpoblación Relativa, Ejército Industrial de Reserva Masa Marginal", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 69 (2), 1969; Miguel Murmis: "Tipos de Marginalidad y Posición en el Proceso Productivo", *Revista Latinoamericana de Sociología*, 69 (2), 1969; "Marginalidad y Proceso de Marginalización", por Carlos Lessa y "Perspectivas Socio-políticas de la Marginalización", por Tomás Vasconi, ambos trabajos en: *Hacia una crítica de las interpretaciones del desarrollo latinoamericano*. CENDES. Universidad Central de Venezuela, s. f., pp: 125-172 Nuestro reconocimiento a estos trabajos que orientaron nuestro análisis y a través de los cuales realizamos un estudio concreto.

cumplen funciones de “comerciantes” minoristas como lo demuestran múltiples estudios de carácter antropológico. Estos propietarios aun cuando están conectados con el proceso de comercialización —actividad relevante—, viven dentro de una situación marginal de acuerdo con lo que hemos dicho acerca de las funciones cumplidas como productores.

En las condiciones anteriores, a medida que se ocupan predios que contribuyen de manera sustantiva a la producción agrícola nacional, se dará una situación de integración a los niveles dominantes del sistema. Sin embargo, dados diferentes mecanismos que han sido ya constatados, cada vez más estaremos asistiendo a un proceso en que una parte mayor de la fuerza de trabajo agrícola estará ocupada en actividades no relevantes al sistema económico finalmente, si esto sólo nos constata globalmente la situación, podemos pasar ahora a tratar de explicar el fenómeno mediante el cual se produce la marginalidad: esto es, el proceso de marginalización concebido como el conjunto de fenómenos inherentes al sistema social mexicano, por ejemplo concentración, polarización, manipulación etcétera, que produce la marginalidad.

Sociedad campesina y proceso de marginalización. Teóricamente podemos decir que existe proceso de marginalización si se dan los tres fenómenos siguientes:

El primer lugar, si la proporción de individuos presentes en roles marginales sobre el global de la fuerza de trabajo tiende a crecer y, a su vez, es menor su contribución relativa al producto agrícola nacional, y disminuye el producto por activo.

En México, a la luz de los datos, esta marginalidad de los roles se está ampliando si medimos la magnitud relativa de los ocupantes de predios ejidales y no ejidales calificados como de infrasubsistencia y subfamiliares más los jornaleros que en cualquier forma están ligados a tales tipos de predios. En el caso concreto de los predios ejidales consideraríamos tanto a los ejidatarios propiamente dichos como a los que teniendo sus “derechos a salvo” gravitan sobre el ejido.

En segundo lugar, se habla de marginalización si paralelo a la situación mencionada, se verifica en el mundo de la agricultura un progresivo ensanchamiento entre los niveles de participación en el consumo de bienes y servicios de los individuos integrados y de los marginalizados hasta llegar a una situación polarizada.

En México, dicho *ensanchamiento y polarización en el mundo de la agricultura* se puede demostrar a través de lo siguiente: la neoconcentración territorial, el uso intensivo de maquinaria, agua, insumo de diversos tipos, incremento en el valor de la producción agrícola

nacional y otros rasgos. Todo lo cual indica niveles de participación predominante en la economía del sistema; rasgos que, por otra parte, están ausentes entre los predios de infrasubsistencia ejidal o privada.

De esta manera, los patrones de consumo, los niveles de movilidad social vertical y, en consecuencia, la capacidad de romper la rígida estratificación rural, son netamente diferenciales entre integrados y marginalizados y su tendencia es hacia la polarización aumentando la rigidez de la estructura agraria.

En tercer lugar, existe un proceso de marginalización cuando se da una *progresiva y creciente inmovilidad* entre la situación de marginalidad y la de integración. Situación difícil de constatar en tanto que la marginalidad como hemos dicho no se encuentra adherida al individuo sino que se encuentra adherida al rol social marginalizado.

En nuestro contexto, los marginales-productores encuentran que cada vez es más difícil integrarse a la sociedad global por la vía del trabajo como jornaleros en vista de la creciente oferta de trabajo en una situación en que la demanda de mano de obra disminuye.

Sociedad campesina y tipos de marginalización. México, como todo país subdesarrollado y dependiente ha pasado por una serie de etapas en su largo y penoso camino histórico del desarrollo económico y social. En dicha senda, se puede distinguir varias formas de marginalización.

Una primera forma es la denominada *marginalización por no incorporación*. Un ejemplo de ellos fueron las economías coloniales de tipo minero de Zacatecas, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca con enclaves poco absorbedores de mano de obra los cuales a lo largo de la historia mexicana ofrecieron su cuota de marginales en aras de los fundos españoles o porfirianos.

Ahora bien, cuando las economías subdesarrolladas y dependientes entraron en la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones surgió una segunda forma de marginalización que teóricamente se denomina *marginalización por no absorción*. Para atender en general esta nueva forma, hay que recordar que la "tendencia histórica de la evolución de la tecnología es en el sentido de minimizar la importancia que puede tener una sobreoferta de trabajo y una disponibilidad de recursos naturales particulares" y que, la tecnología predominante, refleja el tipo de economía del polo dominante del sistema al representar una oferta exógena no acorde con el tipo de situación de desempleo o subempleo en el país que la absorbe.

En el caso de la sociedad campesina mexicana, este fenómeno se ha dado por la vía del reemplazo de la mano de obra por maqui-

na agrícola. Esta situación ha sido medida entre 1940 y 1960 y nos demuestra cómo el costo imputado de la maquinaria en relación con el costo en jornales aumentó de un tercio en 1940 hasta rebasar a los jornaleros casi 50 por ciento en 1960. Lo paradójico del caso, radica en que ciertamente se aumenta la productividad y se ahorra esfuerzo humano pero, por otra parte, la tendencia estructural nos indica que este proceso de reemplazo se amplía y crea un ejército de mano de obra agroextractiva cuyas funciones de reserva están sumamente limitadas.

En fin, una tercera forma llamada *marginalización por exclusión* aparece cuando se da una acelerada modernización tecnológica tanto en el sector agrícola como en los demás sectores del sistema económico que excluye sistemáticamente al trabajador.

En este caso, la producción agrícola, pecuaria y silvícola se mecaniza al máximo —inclusive sin necesidad económica real— para evitar el contacto y los conflictos sociales con los trabajadores. Aparecen entonces las seleccionadoras electrónicas de café en grano, las combinadas en la cosecha de cereales, las plantas de lavado y secado de grano, las despepitadoras, etcétera. En una palabra, se rechaza sistemáticamente al trabajador cumpliendo así el neolatifundismo capitalista su función en el tiempo y en la estructura social: ahorrar mano de obra, expulsar al jornalero masivamente e importar una tecnología opulenta que eleva la productividad del trabajo sin elevar la productividad física de la tierra. Esto se probaría con lo que antes hemos mencionado acerca de la concentración de la producción agrícola en México tanto de manera regional, como en cuanto a las unidades de producción y las relaciones sociales que se configuran en la gran empresa.

IV. *Sociedad campesina y perspectivas frente al proceso de marginalización*

Una vez que hemos señalado algunas características sobresalientes de la problemática agrícola y agraria actuales y mencionado la situación en que vive la sociedad campesina mexicana inserta en el proceso de marginalización, pasaremos a indicar algunas de las perspectivas que se ofrecen a dicha sociedad y las implicaciones económicas y sociopolíticas que tendría el tomar ciertas alternativas. Alternativas que aisladas o en conjunto tratarían de satisfacer ciertas aspiraciones sociales demandadas legítimamente con apego a normas escritas y consecuentes con lemas políticos que estimulan sus deseos y

modelan sus expectativas.¹² Un cuadro resumen de los procesos sociales implícitos, las condiciones demandadas —tierra y/o empleo—, las situaciones de hecho o de derecho a considerar y las alternativas a seguir podría estructurarse de la manera siguiente:

Alternativa N° 1. Es conocida la limitación que ofrece México como país agrícola. No obstante, el reparto agrario preconizado por su revolución ha ido más allá de su disponibilidad de tierra-tierra y ha entregado tierra no laborable —pastos y montes— por millones de hectáreas, a cientos de miles de núcleos campesinos en las modalidades de ejidatarios y comuneros estableciendo una tendencia que va de la tierra laborable a la no laborable. En contraposición, el aumento de la tierra de labor y de riego ha beneficiado más al sector privado en menor número de predios con las consecuencias ya indicadas.

Ante esa situación y tendencia, la pregunta fundamental apunta en torno de la disponibilidad de tierras de todo tipo para ser entregadas a los solicitantes también de todo tipo.

Dicha disponibilidad ha sido objeto de un cuidadoso estudio¹³ que nos indica que son muy modestas las perspectivas que se tienen frente a las demandas campesinas. En efecto, las estimaciones sobre las tierras afectables de toda clase, las superficies que representan, la unidad media de dotación y el número probable de beneficiarios, calculaban que, para el año de 1967, quedaban por repartir 24.7 millones de hectáreas de tierras de todo tipo para 182 mil campesinos frente a los cuales quedarían más de cuatro millones de ellos sin tierra. De esta manera, la cifra redondeada a 200 mil campesinos apenas sería el 5 por ciento de la población rural que no posee el anhelado pedazo de tierra.

Ahora bien, ya que el simple reparto de tierra de toda clase está por terminar y deja manifiesto en el marco de la legislación agraria existente, el problema de los sin tierra, se han propuesto reducciones sustanciales a los límites que han sido fijados para la “pequeña propiedad” como una manera de resolver en el agro mismo esta cuestión.

¹² Desde luego, estas no son todas las alternativas que pueden presentarse, existen otras pero que, a nuestro juicio, tienen una importancia menor, por ejemplo las políticas de irrigación, investigación agrícola, fertilización, asistencialismo, desarrollo de la comunidad, etcétera.

¹³ Véase: Sergio Reyes Osorio: “Las Posibilidades Agrarias de México”. En Centro de Investigaciones Agrarias: *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*. México, D. F. Talleres de Tesis México, 1970, vol. 1, pp. 100-120. El autor advierte que en tanto existen Resoluciones Presidenciales que ya han sido firmadas otorgando tierra y que no han sido ejecutadas o entregadas, la cifra de 24.7 millones de ha. para 1967 o la de 19.8 millones de ha. para 1960 —ya que continuó el reparto— no representan la posibilidad real ya que a estas cifras habría que deducir las tierras que aún no han sido entregadas quedando, en consecuencia, un total aproximado, en 1969, de 13 millones de hectáreas para 150 mil campesinos. Véase Cuadro N° 7.

	Condición	Situación de hecho o de derecho a considerar	Alternativas
Campesinización		Limitación física de la tierra de labor (elemento escaso) y no laborable	Continuar el reparto agrario.
	Tierra	Establecimiento de dimensiones legales a la propiedad privada (elemento institucional)	Reducción de los límites físicos legales de la propiedad privada.
		Minifundización negativa de los predios (ejidales y no ejidales)	Concentración parcelaria y colectivización.
Descampesinización	Empleo	Aumento de la población económicamente activa ocupada en la agricultura y disminución del ritmo de absorción de la fuerza de trabajo agrícola en empleos agrícolas y no agrícolas	Continuar bajo las mismas condiciones de creación de empleo no agrícola evitando la ampliación máxima de la PEA agrícola.
		Capitalización creciente en la agricultura	Disminución del uso de una tecnología "opulenta".

Alternativa N^o 2. Las proposiciones mencionadas, hechas por diversos organismos¹⁴ en diferentes épocas han recorrido el camino del fracaso por varias razones. Citaremos dos: amén de estar mal fundamentadas —nunca estimaron por ejemplo, la magnitud de la tierra repartible ni la cantidad de personas a beneficiar— siempre se han

¹⁴ El Partido Comunista Mexicano solicitó en 1959, una reducción a 50 ha. de riego, en los distritos de riego; El Círculo de Estudios Mexicanos, A. C., pidió en 1957, el restablecimiento de los límites previstos antes de la reforma introducida por Miguel Alemán en 1946; El Centro de Investigaciones Agrarias en 1959, optó por

enfrentado a la cautela de parte del Estado mexicano para reformar en este sentido el artículo 27 constitucional o para reformar el Código Agrario lo que se ha hecho después de casi 30 años de vigencia o las leyes agrarias reglamentarias.

Hoy, conocemos mejor algunos aspectos del problema y se ha evaluado cuantitativamente la posibilidad de acomodo de los sin tierra. Así, se sostiene que si reducimos la propiedad privada a 50 hectáreas de riego o sus equivalentes, el número de sujetos acomodados "sería apenas suficiente para beneficiar al incremento que en un año tendría la población activa en la agricultura. En otras palabras, esto permitiría beneficiar a 198 mil personas. . . cerca del cuatro por ciento de la población activa que se estima no tendrá acceso a la tierra".

Más aún, si se llevara la reducción hasta 25 hectáreas de riego o sus equivalentes, esto sólo permitiría acomodar aproximadamente a 325 mil personas, el siete por ciento de la población activa agrícola sin tierra.¹⁵ Tal es, en números, la implicación de esta alternativa en la reestructuración régimen territorial.

Sin embargo, pese a lo impresionante de tales cifras, la evaluación anterior no es sino un mero tecnicismo destinado a apuntalar un hecho: en las actuales circunstancias de dominación y conflicto latente o manifiesto, no existe ningún signo que haga prever en la década de los 70, un posible sacrificio de la burguesía rural. En otras palabras: la estructura del poder no buscará una salida a costa del sacrificio de uno de sus grupos de interés y, por ende, la neoconcentración agraria no se verá afectada por ninguna medida tendiente realmente a democratizar —no a minifundizar— la propiedad. Tal es, cualitativamente, la implicación de esta alternativa en la reestructuración del poder en México. Por consiguiente, la salida de la situación de marginalidad o del "polo marginal" de la estructura económica por esta vía, por hoy está cerrada.

Alternativa propuesta N° 2. Como se sabe, existen en México cuatro posibles combinaciones entre el tipo de propiedad y el de explo-

la anterior proposición; *El Frente Zapatista del Estado de México* demandó en 1959, que la pequeña propiedad fuese reducida a la mitad de la que consignaba la legislación correspondiente, *La Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Veracruz* planteó en 1959, la necesidad de una reforma en el sentido de que "nadie podrá poseer mayor cantidad de 50 ha. de riego"; La Central Campesina Independiente propuso una reducción a 20 ha. de riego o equivalente.

¹⁵ S. Reyes Osorio: *op. cit.*, pp. 119-120. Desde luego, que estas cifras son elásticas en cuanto a las posibilidades de cambio en la calidad de la tierra. Así, por ejemplo, Jorge L. Tamayo ha previsto que la superficie susceptible de riego en México es de 12 millones de hectáreas, contra un poco más de cuatro millones que tenemos actualmente. En muchas de esas nuevas tierras de riego podrían encontrar acomodo miles de campesinos. Véase: J. L. Tamayo: *El problema fundamental de la agricultura mexicana*. México, D. F. Instituto de Investigaciones Económicas, 1964.

tación: a) propiedad individual y trabajo individual que corresponde a los diversos estratos de propiedad privada; b) propiedad individual y trabajo colectivo, por ejemplo, en las cooperativas de producción agropecuaria o silvícolas; c) propiedad colectiva y trabajo individual, que es la combinación que siguen la casi totalidad de los ejidos individuales, y d) propiedad colectiva y trabajo colectivo, característica fundamental de los llamados ejidos colectivos mexicanos. Estas combinaciones son, desde luego, resultado de múltiples factores físicos, bióticos históricos e institucionales en los que los cultivos y la organización social requerida se entremezclan en una variedad infinita de subtipos.

En esta situación referida a la propiedad y la explotación, nos interesa destacar lo siguiente: las tres primeras formas tienen, en sí, la posibilidad teórica de convertirse en agrupamiento de propiedades —hoy minifundizadas— bajo una organización social que, superando la etapa de la simple decisión individual tome las alternativas propias de una dirección, explotación y apropiación colectiva.

Ahora bien ¿esta posibilidad teórica es factible llevarla a cabo de manera compulsiva y por decreto en el sistema capitalista mexicano de hoy? No. La respuesta es simplemente no. Y aun cuando hubiese un cambio del sistema, la compulsión no resultaría el mecanismo adecuado para el cambio social requerido por el proceso histórico. Entonces, si somos consecuentes con esta enorme dificultad, podremos entender cabalmente el esfuerzo que se exigirá para hacer posibles dos cuestiones: la primera, consistente en el reagrupamiento parcelario de predios —ejidales y no ejidales— cuyos estrechos límites físicos, recursos bióticos y defectuosa organización social no permiten adecuadamente la explotación, la producción, el ingreso y la demanda de bienes y servicios y, la segunda, tendiente a crear una organización social colectiva a nivel de predios, matizada regionalmente y consecuente a nivel nacional de las acciones políticas agropecuarias y silvícolas.

Pero, si bien es posible con un gran esfuerzo y a mediano plazo crear las modalidades que propondría la concentración parcelaria —primera cuestión—, la organización social colectiva adecuada a, en y para una población determinada con roles sociales distintos y combinados, es un problema a resolver interdisciplinaria y políticamente a largo plazo.¹⁶

A favor de esta alternativa, hemos oído frases emanadas de las más altas personalidades políticas de México que indican que se lle-

¹⁶ Véase: Salomón Eckstein: *El ejido colectivo en México*. México, D. F. Fondo de Cultura Económica, 1965. El autor hace un detenido análisis económico de las diferencias entre los ejidos individuales y colectivos y la pequeña propiedad.

vará a efecto la colectivización donde ésta sea posible —ecológica, financiera, tecnológica y socialmente— y también hemos oído que existe la preocupación de crear una tecnología adecuada a la incorporación del minifundio y de los campesinos que gravitan sobre él. Bien, esto es sano oírlo y meditarlo como sociólogos. Cuál es, sin embargo, la posibilidad real de que esta alternativa en caso de instrumentarse dentro del sistema, reduzca sustancialmente el proceso de marginalización. Con verdadero temor vemos que no hay muchas posibilidades en tal sentido durante esta década. Es decir, es factible que los esfuerzos de toda clase sustentados por el Estado y con la anuencia y disposición de los campesinos logran una mejoría en los cientos de miles de predios de infrasubsistencia y subfamiliares y, por consecuencia, los campesinos ocupados hoy en tareas no relevantes al sistema económico mejorarán varios aspectos dentro de sus propios predios, por ejemplo, días-hombre trabajados, productividad por activo agrícola, ingreso y consumo de bienes y servicios. Aceptamos la factibilidad de que tal situación se dé, pero el esfuerzo por realizar sería de tal magnitud y los recursos humanos y financieros tan escasos que incuestionablemente se diferiría por esta década el problema de los jornaleros los que en cifras redondas llegarían hacia 1980 a cinco o seis millones si la tasa de su crecimiento se mantiene al ritmo observado entre 1950 y 1960, con el agravante que no podrán ser absorbidos parcialmente por el proceso de redistribución de la propiedad como aconteció entre 1960 y 1970.

En resumen y en el mejor de los casos y en el mejor de los mundos posibles, podríamos pensar en resolver por la vía de la concentración parcelaria y la organización social *ad hoc* —llámese cooperativismo o colectivización— el problema de los que ya tienen tierra y diferir —no aislar— el relativo a los que no la tienen.

Pero ¿será posible educar y reeducar —politizar— al campesino en un régimen comunal sin que el jornalero no se “contamine”? Lo dudamos.

Alternativa propuesta N° 4. Es de todos conocido el supuesto por medio del cual el sector agrícola provee de mano de obra a los demás sectores que van incorporando a sus actividades esa mano de obra. Esta consideración teórica se ve, en México, sumamente limitada. En efecto, se dice que si bien el sector agrícola ya cumplió su función, los demás sectores aún no lo hacen, es decir, no han respondido a la tarea de absorber productivamente la mano de obra excedente del sector agrícola.

Por lo dicho, son fundamentales las preguntas que se han hecho los especialistas al interrogarse ¿cuándo disminuirá la población económicamente activa (PEA) en la agricultura? ¿Qué medidas habrán

de tomarse para absorber en el campo y la ciudad los excedentes de mano de obra agrícola?

Respecto de estas dos cuestiones, se han hecho¹⁷ estimaciones tendientes a fijar tanto el año de declinación de la PEA agrícola como el monto de la misma dentro de ciertos límites optimistas-pesimistas. En este sentido, se han fijado tres posibilidades: a) si se mantiene el ritmo actual de crecimiento de la PEA no agrícola, la PEA agrícola no disminuirá sino a partir de 1985; b) si el sector no agrícola acelera (hipótesis optimista) su crecimiento, el año de máxima PEA agrícola será 1980 y, de este año en adelante empezará a disminuir y finalmente c) si se llega a desacelerar (hipótesis pesimista) el desarrollo no agrícola, la PEA agrícola seguirá creciendo hasta pasado el año 2 mil duplicándose en términos absolutos la que ya se tenía en 1975 (7.1 millones de cifra estimada).

Por otra parte, la PEA agrícola sería: de 9.3 millones hacia 1985; de 7.9 millones en 1980 y de 13.3 millones pasado este siglo. Cifras que ya implican un descuento de la PEA agrícola que sería absorbida en actividades no agrícolas. Ahora bien, en cuanto nos interesamos por una alternativa a corto plazo dados los fines de esta comunicación nuestras estimaciones hipotéticas se centrarán dentro de límites del crecimiento anual de la PEA no agrícola ya conocido (5.1 por ciento). Estas estimaciones nos indican que:

En primer lugar, no habrá una aceleración en el crecimiento de la PEA no agrícola sino que se mantendrán las mismas condiciones existentes hasta ahora frente a la población agrícola en crecimiento. En consecuencia, prevalecerán en esta década las tendencias estructurales que nos indican un creciente proceso de descampesinización y a la vez, una disminución en el proceso de campesinización vía la no creación de roles ejidales y comunales.

En segundo lugar, la cifra relativa de ejidatarios disminuirá su peso en el monto total de la PEA agrícola. Con ello se introducirán nuevas condiciones estructurales¹⁸ referidas principalmente a los jornaleros sin posibilidades de usufructuar la tierra, al darse por termina-

¹⁷ Véase Cuadro N° 6.

¹⁸ Para algunos autores como R. Stavenhagen, "En todas partes, y esta vez también en África Negra, una clase campesina numerosa de agricultores sin tierra, de jornaleros agrícolas, constituye la base misma de la sociedad agraria". Véase: *Las clases sociales en las sociedades agrarias*. México, D. F. Siglo xix. 1969, pp. 267-270. Agregamos que, desde luego, habría que deslindar con todo cuidado los diferentes tipos de jornaleros: permanentes, estacionales, eventuales y el tipo de predio donde laboran ya que esta tónica económica-temporal nos puede indicar, en cierta manera los tipos de vinculación con el resto de la estructura social y los tipos de explotación, además de indicarnos qué parte de los jornaleros está más cercana o lejana de la sociedad agraria.

do el reparto agrario (recordamos que ya hacia 1960, los jornaleros eran más que los ejidatarios pero estaban en un contexto que admitía la posibilidad de la posesión de la tierra) y los ejidatarios sin posibilidad de ampliar los ejidos ya existentes y comprimidos. Por lo que ambos grupos a su vez tendrán que modificar sus expectativas frente a la tierra.

En tercer lugar, el foco de atención se desplazará de la tierra a la búsqueda de empleo rural-urbano y, con ello, se introducirá otra gran condición estructural referida a la sociedad global y no solamente a la sociedad agraria.

En el anterior sentido y respecto de la segunda cuestión referida a qué medidas se tomarán para absorber la población excedente en el campo, la respuesta ya está involucrada en lo que hemos asentado en párrafos anteriores. Aclaremos, desde luego, que la alternativa de formación de empleo en el contexto limitado que hemos mencionado estaría íntimamente relacionada con el encuentro de soluciones parciales en el agro mismo vía la concentración parcelaria y la colectivización y su enorme costo en recursos humanos y financieros. Por otra parte, preferimos adherirnos a la hipótesis de que se continuará con un ritmo de crecimiento de la PEA no agrícola de 5.1 por ciento, no tanto por estar simplemente más lejana sino porque la remodelación estructural que requeriría la sociedad agraria en la colectivización es un fenómeno que debe hacerse con la mayor seriedad posible y en el marco de una política agraria y agrícola que rebase los límites sexenales de gobierno y contenga expresamente las referencias que otorgan el resto de sectores de la economía.

Alternativa propuesta N° 5. Hasta este momento hemos hecho referencia a una alternativa que no tiene grandes posibilidades de éxito en el reparto agrario, otra que es imposible a corto plazo por sus efectos políticos en las condiciones demandadas de tierra que requerirían reformas a la Constitución Política y crearían en el polo dominante de la economía una gran inquietud y una reacción, otra más que sí tiene posibilidades de éxito pero que se haría a un alto costo de recursos humanos y financieros y una última, ya en la tónica de la formación de empleo que se mantendrá como hasta hoy resolviendo muy parcialmente el problema del uso de la mano de obra excedente. Pasaremos finalmente a plantear otra alternativa referida a la disminución de una "tecnología opulenta".

El problema en términos simples implica que debe limitarse a todos los tipos de predios la entrada a una fase de la explotación agrícola en donde se excluya sistemáticamente la mano de obra ocupada, aun cuando sea estacionalmente, por el uso de una tecnología exagerada en la situación generalizada de subempleo.

Desde luego, cuando decimos un uso exagerado —“opulento”— de cierta tecnología, no estamos tomando una actitud contraria a la modernización de la agricultura sino advertir que, de acelerarse el ritmo de “mecanización en la agricultura”, es posible que crezca el producto agrícola sin absorber a la PEA agrícola. Este fenómeno ya se dio entre 1940-1960 al crecer el valor de la maquinaria agrícola 7.5 veces, el producto agrícola 3.2 veces y la PEA agrícola sólo el 60 por ciento. Más aún, si en 1940 se necesitaban 925 personas para producir un millón de pesos (de 1960) de productos agrícolas, en 1960 bastaban 420 para este fin, lo que pone en juicio la mecanización en el marco de la organización social.

Si vemos el problema por tipos de tenencia, es conveniente decir que si la organización de la producción en los ejidos se realizara con la técnica de los predios mayores, un millón de campesinos pasarían de activos a “excedentes” (S. Maturana). Si se incluyesen también a los predios menores de 5 hectáreas utilizando la técnica de los mayores 2.3 millones de activos serían sustituidos por 900 millones de pesos en maquinaria. Si ahora se conjetura sobre las posibles consecuencias de concentrar toda la producción agrícola y pecuaria en predios de “tipo mayor”, habría 3.8 millones de activos agrícolas excedentes.¹⁹

En estas condiciones se ha propuesto como alternativa una acción tendiente a ampliar el empleo en el campo mismo y no tratar de reemplazarlo con capital y menos aún invertir en tecnología innecesaria. Todo lo cual se aplicaría a todos los tipos de predios y no solamente a los multifamiliares grandes y medianos.

Sin embargo, en tanto que este control puede realizarse en los predios pequeños y ejidales dado el mecanismo de control político y financiero que se ejerce sobre ellos, no puede decirse lo mismo con las empresas agrícolas —en donde hay más posibilidades de empleo— medianas y grandes que buscan maximizar sus ganancias, evitar conflictos sociales en sus empresas y a los que el “interés nacional” parece no importar gran cosa. Más aún, habría que tomar en cuenta si esta limitación a la sustitución de empleo por maquinaria no va a encontrar una fuerte oposición por los empresarios de fincas con cultivos de exportación si argumentan la necesidad de emplear cierta tecnología a fin de obtener un mejor producto de exportación.

¹⁹ Sergio Maturana, en: *Estructura...*, op. cit., cap. iv-e, “Tecnología, Empleo, Ingreso”, pp. 632-635.

CUADRO 1

CUADRO RESUMEN DE LA ESTRATIFICACIÓN POR TIPO DE TENENCIA, VALOR DE LA PRODUCCIÓN Y RECURSOS EN PODER DE LOS PRODUCTORES

Tipo de predio	Predios número (miles)					Valor y recursos en su poder					
	Total miles de predios	Mayores de 5 ha.	Menores de 5 ha.	Parcelas ejidales	de predios %	Valor de la Producción %	Valor predio * %	Valor maquinaria %	Superficie de riego %	Incremento en la producción 1950-1960 %	Valor promedio de la Producción en pesos
Infra-subsistencia	1 241	43	528	670	50.3	4.2	5.4	1.3	—	1	750.00
Sub-familiar	821	120	171	530	33.8	17.1	13.8	6.5	2.7	10	5 000.00
Familiar	307	86	21	200	12.6	24.4	22.6	17.0	25.6	11	11 000 00
Multifamiliar mediana	67	31	1	35	2.8	22.0	19.3	31.4	32.7	35	48 000 00
Multifamiliar grande	12	12	—	—	0.5	32.3	37.6	43.7	39.0	45	385 000.00
	2 448	292	721	1 435	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

FUENTE: Salomón Eckstein: *El marco macroeconómico del problema agrario mexicano*. México. Centro de Investigaciones Agrarias. Documento preliminar, 1968, pp. IX-X. Con base en datos del Censo Agrícola Ganadero y Ejidal, 1960.

* El valor del predio está compuesto por el valor de la tierra, del capital fijo y semifijo y del ganado. Por predio se entiende las parcelas ejidales (no los ejidos) y los predios no ejidales.

CUADRO 2-A

NÚMERO DE PREDIOS CON TIERRAS DE LABOR, POR GRUPOS DE SUPERFICIE DE LABOR
(Índice de desigualdad de Gini: 0.53)
1940

Grupo	Número	%	% Acumulado	Superficie ha.	%	% Acumulado
De 0 a 5 ha.	989 223	41.47	41.47	1 260 754	8.47	8.47
de 5.1 a 10 "	1 294 178	54.26	95.73	7 595 809	51.07	59.54
de 10.1 a 25 "	57 577	2.41	98.14	959 334	6.45	65.99
de 25.1 a 50 "	24 101	1.01	99.15	881 751	5.92	71.91
de 50.1 a 100 "	12 077	0.50	99.65	885 322	5.95	77.86
de 100.1 a 200 "	5 093	0.21	99.86	734 378	4.93	82.79
de 200.1 a 400 "	1 464	0.06	99.92	409 659	2.75	85.54
de 400.1 ó más "	1 273	0.05	99.97	2 144 071	14.41	99.95
TOTALES	2 384 986	100.00		14 871 078	100.00	

Con base en el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1940.

CUADRO 2-B

NÚMERO DE PREDIOS CON TIERRAS DE LABOR, POR GRUPOS DE SUPERFICIE DE LABOR
(Índice de desigualdad en Gini: 0.61)
1960

Grupo	Número	%	% Acumulado	Superficie ha.	%	% Acumulado
Hasta 5.0 ha	1 596 879	58.83	58.83	3 573 112	15.00	15.00
de 5.1 a 10.0 "	708 213	26.09	84.82	5 568 804	23.38	38.38
de 10.1 a 25.0 "	333 947	12.30	97.22	4 894 310	20.54	58.92
de 25.1 a 50.0 "	37 299	1.37	98.59	1 279 682	5.37	64.29
de 50.1 a 100.0 "	22 035	0.81	99.40	1 498 574	6.29	70.58
de 100.1 a 200.0 "	10 389	0.38	99.78	1 328 521	5.57	76.15
de 200.1 a 400.0 "	3 333	0.12	99.90	888 055	3.72	79.87
de 400.1 y más "	2 053	0.07	99.97	4 785 853	20.09	99.96
TOTALES	2 714 148	100.00		23 816 912	100.00	

Con base en el Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal, 1960.

CUADRO 3

ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GINI POR ENTIDADES FEDERATIVAS:
1940 - 1960

Entidad Federativa	Índices de Gini	
	1940	1960
Aguascalientes	.48	.63
Baja California N.	.64	.49
Baja California S.	.72	.79
Campeche	.90	.92
Coahuila	.71	.79
Colima	.70	.64
Chiapas	.78	.72
Chihuahua	.57	.69
Distrito Federal	.56	.35
Durango	.68	.72
Guanajuato	.62	.65
Guerrero	.87	.89
Hidalgo	.67	.50
Jalisco	.56	.64
México	.59	.44
Michoacán	.69	.72
Morelos	.43	.51
Nayarit	.80	.89
Nuevo León	.54	.61
Oaxaca	.88	.81
Puebla	.69	.65
Querétaro	.65	.67
Quintana Roo	.95	.96
San Luis Potosí	.69	.79
Sinaloa	.88	.69
Sonora	.71	.79
Tabasco	.52	.62
Tamaulipas	.70	.65
Tlaxcala	.68	.53
Veracruz	.76	.72
Yucatán	.72	.85
Zacatecas	.49	.53

Con base en los Censos Agrícolas, Ganaderos y Ejidales, 1940 y 1960.

Cálculo de Rosalba Casas y Ricardo Pérez Avilés.
Del estudio inédito de J. Martínez Ríos:
Los campesinos mexicanos: condiciones de vida y formas de lucha.

CUADRO 4

COSTO IMPUTADO DE MANO DE OBRA Y MAQUINARIA
Y COSTO EN JORNALES

	Producción agropecuaria	Personas ocupadas	Costo imputado de mano de obra ¹	Costo imputado de maquinaria ²	Costo en jornales ³
<i>Millones de pesos de 1960</i>					
1940	2 134	1 255	2 250	135	475
1950	6 728	1 852	2 000	650	980
1960	13 762	1 921	3 250	1 450	1 003
1960/1940	6.4	1.53	1.44	10.8	2.10
<i>Porcentajes</i>					
1940	100	—	105.0	6.3	22.3
1950	100	—	29.8	9.7	14.6
1960	100	—	23.6	10.5	7.2

¹ Salario mínimo por número de personas ocupadas, por 250 días al año; esto dará una sobreestimación, porque no todas las personas trabajan 250 días al año; el error introducido es proporcional al grado de desempleo. Equivale a \$ 1 800 en 1940 en precios de 1960, a \$ 1 080 en 1950 y a \$ 1 700 en 1960.

² 50 por ciento sobre el valor de maquinaria agrícola: 10 por ciento interés imputado, 10 por ciento de depreciación y 30 por ciento gastos de operación y de mantenimiento.

³ Dato censal, a precios de 1960.

FUENTE: Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. México, D.F., Centro de Investigaciones Agrarias, 1970, VOL. I, cap. IV.

CUADRO 5

PORCIENTO DE JONALEROS RESPECTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA EN LA AGRICULTURA, 1960

Entidad Federativa	Pobl. económica- mente act. ocup. en la agricultura	Jornaleros		Jornaleros
		Abs.	%	Pobl. eco. act. ocup. en agri. %
República Mexicana	6 144 930	3 402 922	100.00	55
Aguascalientes	37 938	23 688	0.70	62
Baja California	66 042	53 230	1.56	81
Baja California T.	14 603	8 829	0.26	60
Campeche	30 949	21 371	0.63	69
Coahuila	129 037	78 615	2.31	61
Colima	26 855	21 844	0.64	81
Chiapas	316 163	180 892	5.31	57
Chihuahua	187 900	118 795	3.49	63
Distrito Federal	46 516	21 000	0.62	45
Durango	165 222	95 073	2.79	57
Guanajuato	338 039	196 026	5.76	58
Guerrero	306 263	209 806	6.16	69
Hidalgo	224 896	84 534	2.48	38
Jalisco	393 116	232 178	6.82	59
México	359 458	100 753	2.96	28
Michoacán	425 704	290 732	8.54	68
Morelos	75 368	45 929	1.35	63
Nayarit	89 815	60 813	1.79	68
Nuevo León	117 065	68 176	2.00	58
Oaxaca	509 545	299 903	8.81	59
Puebla	443 188	160 175	4.71	36
Querétaro	78 168	42 736	1.25	55
Quintana Roo	11 370	6 463	0.19	57
San Luis Potosí	221 380	143 576	4.22	65
Sinaloa	166 335	126 367	3.71	76
Sonora	134 413	76 571	2.25	57
Tabasco	100 604	51 090	1.50	51
Tamaulipas	167 436	108 433	3.18	65
Tlaxcala	74 735	11 804	0.34	16
Veracruz	572 739	327 882	9.63	57
Yucatán	116 194	46 406	1.36	40
Zacatecas	197 874	89 232	2.62	45

FUENTE: Censo de Población, 1960 y Censo Agrícola Ganadero y Ejidal, 1960. Cálculo de Rosalba Casas y Ricardo Pérez Avilés. Del estudio inédito de J. Martínez Ríos. Los campesinos mexicanos: condiciones de vida y formas de lucha.

CUADRO 6

ESTIMACIÓN DEL TIEMPO EN QUE APARECERÁ LA DECLINACIÓN
DE LA PEA AGRÍCOLA

	Hipótesis de ritmo de crecimiento de PEA no agrícola (miles de personas)		
	Actual 5.1%	Optimista 5.6%	Pesimista 4.6%
PEA actual, total (1965)	13 660	13 660	13 660
agrícola	7 190	7 190	7 190
no agrícola	6 470	6 470	6 470
Año declinación PEA agrícola	1 985	1 980	2 005
PEA entonces, total	26 660	22 560	52 030
agrícola (máxima)	9 380	7 980	13 360
no agrícola	17 280	14 580	38 670

FUENTE: Sergio Reyes Osorio. En Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. México, D. F. Centro de Investigaciones Agrarias, 1970, vol. I. cap. IV.

CUADRO 7

ESTIMACIÓN TIERRAS AFECTABLES Y POSIBLES BENEFICIARIOS
(Sept. 1967)

	Estimación por dotar (Miles ha.)	Unidad media dotación	Probables beneficiarios
LABOR	1 714		102 950
Temporal o susceptible	1 369	20	68 450
Riego	345	10	34 500
PASTOS	8 817		10 831
Coef. de 10 ha.	181	250	724
Coef. de 10.1 a 20.0	4 413	750	5 884
Coef. mayor de 20.1 ha.	4 223	1 000	4 223
BOSQUES MADERABLES	7 697	80	92 212
BOSQUES NO MADERABLES	7 564	500	15 128
INCULTAS PRODUCTIVAS	2 965	500	5 730
			226 851
DOTADAS NO CLASIFICADAS	— 4 049		— 45 000
TOTAL	24 708		181 851

FUENTE: Investigación directa. Centro de Investigaciones Agrarias. Estructura agraria..., op. cit.

INFORME SOBRE LA REFORMA AGRARIA MEXICANA: EL MARCO INSTITUCIONAL

Raúl Lemus García, Facultad
de Derecho de la Universidad
Nacional Autónoma de México
(México) *

En un régimen de derecho, como el que México ha venido consolidando a partir de la gran revolución de la segunda década del presente siglo, la Ley es la base conformadora y reguladora de nuestras instituciones sociales, económicas y políticas. En tal virtud, al referirme a los aspectos institucionales inherentes a la tierra y demás recursos de la naturaleza, como factores de la producción agropecuaria, concretaremos nuestra atención al proceso legal.

Históricamente la conformación agraria que antecede a la revolución, que es causa y fuerza motora de la misma, surge con el régimen colonial español en el siglo XVI con evidentes matices feudales, apoyada en el latifundismo como forma de tenencia de la tierra y en la esclavitud del campesino, como sistema de explotación agrícola.

Atendiendo a los antecedentes históricos que configuran el problema agrario, resulta indubitable que la estructura agraria, anterior a la revolución, se fundaba en un régimen de grandes desigualdades sociales, económicas y políticas que, evidentemente, retrasó el progreso de la nación en todos los órdenes y dio lugar a que el pueblo en su afán de reconquistar sus plenos derechos y alcanzar la suprema justicia social, se lanzara a la revolución exigiendo un cambio radical en la organización agraria imperante.

Ese cambio se operó con las Leyes de la Reforma Agraria que crearon una nueva estructura en la República.

La Legislación de la reforma agraria se inicia con el histórico decreto expedido por Don Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, en la Heroica Ciudad de Veracruz, el 6 de enero de 1915, ley que adopta el principio de restituir la tierra, a las comunidades despojadas, por justicia, y dotar a los núcleos de población, carentes de medios de vida, por necesidad. Esta disposi-

* Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no representan necesariamente las de la FDD/UNAM.

ción Legislativa es elevada al rango de constitucional por el artículo 27 de la Constitución Política de 1917.

Las normas supremas de la reforma agraria mexicana, que constituyen el sistema total del Derecho Agrario y que le dan unidad y armonía de conjunto a la Legislación, se encuentran consagradas en el artículo 27, fundamentalmente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con una jerarquía jurídica del más alto nivel. Esta circunstancia y el hecho cierto de que el problema agrario de México, sigue siendo fundamental en la problemática socioeconómica del país, viene a justificar la opinión sustentada en la exposición de motivos, por la Comisión que formuló la iniciativa correspondiente en el Constituyente de 1917, al afirmar que: "El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución." En este breve estudio, vamos a referirnos a las diversas disposiciones que se contienen en el artículo 27 constitucional, haciendo algunas consideraciones de carácter general.

El primer párrafo expresa: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Dicha norma constitucional, contiene un principio declarativo que enuncia y confirma la soberanía del Estado mexicano sobre su territorio, reiterando el dominio eminente que éste tiene reservado dentro de los límites del territorio nacional. Resulta evidente, a la luz de la técnica jurídica, que el derecho consagrado en la citada disposición constitucional, corresponde al Estado que, como sujeto de derecho, es titular de derechos y obligaciones, y no a la Nación, que es un típico concepto sociológico.

El párrafo segundo establece que: "Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización." Tanto este párrafo, como el primero, no han sufrido modificación desde que fue aprobado el texto original.

Expropiación es acción y efecto de expropiar. Expropiar, término compuesto de *ex*, palabra latina que expresa "fuera de", y *propio*, que alude a pertenencia o sea al derecho de propiedad que corresponde a una persona sobre una cosa, significa: privar de la propiedad de un bien a su titular, por motivos de utilidad pública y otorgándole, a cambio, una indemnización.

La doctrina moderna fundamenta el derecho de expropiación en el principio de solidaridad, en virtud del cual, el interés particular cede ante el superior de la colectividad, atendiendo a la función social que debe cumplir la institución de la propiedad.

La expropiación, según el texto constitucional, procede por motivos de interés público. Autores distinguidos, entre ellos el doctor Lucio Mendieta y Núñez, consideran que dentro de la expresión "interés público", se comprende el interés social y el nacional. La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejecutoria sustentada en el amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda de Zapata, Toca 605/36-la., ha establecido: "La utilidad pública en sentido genérico, abarca tres causas específicas: La utilidad pública en sentido estricto, o sea cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la utilidad nacional, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política y como entidad internacional".

El propio párrafo comentado, señala que la expropiación debe realizarse mediante indemnización. El artículo 27 de la Constitución de 1857, ordenaba que la expropiación sería "previa" indemnización. Este cambio de expresión ha motivado diversas interpretaciones. La Suprema Corte, originalmente, estableció en diversas tesis, que la indemnización debería ser previa o simultánea, exceptuando las expropiaciones agrarias. El doctor Mendieta y Núñez en su obra *El Sistema Agrario Constitucional*, indica: "Nosotros consideramos que al adoptar el Constituyente de 1917, la palabra *mediante* en lugar de la palabra *previa*, quiso dar al Estado mayor libertad en materia de expropiación; esa fue la tendencia general de acuerdo con las exigencias de una transformación de nuestras instituciones en sentido socialista". La ley de expropiación fija un plazo máximo de diez años, para el pago de la indemnización; se exceptúan desde luego, las expropiaciones agrarias sujetas a un régimen especial.

La expropiación debe ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente, según su competencia constitucional, atendiendo a lo que se establece en el inciso segundo, fracción VI, párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, concebido en los siguientes términos:

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea

que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

A nuestro juicio, técnicamente, es más adecuado que el referido inciso forme parte del párrafo segundo, donde se establece el derecho de expropiación.

Sin lugar a dudas, uno de los párrafos más importantes y trascendentales del artículo 27 constitucional, por sus proyecciones económico-sociales, así como por las amplias facultades que otorga al Estado Mexicano para lograr la justicia social distributiva, es el tercero, cuyo texto vigente, a partir de la Reforma publicada en el Diario Oficial de 10 de diciembre de 1934, es el siguiente:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

En el texto original se ordenaba el respeto y desarrollo de la pequeña propiedad, en términos generales; a partir de la Reforma de 1934, según es de verse, se establece el respeto y fomento de la pequeña propiedad, a condición de que sea agrícola y esté en explotación, en mérito a la función social que le compete.

La última parte de la disposición comentada, en su fórmula original, hablaba de “los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas...”, y fue sustituida por el concepto “núcleo de población” en la Reforma de 1934, con el propósito de evitar los graves problemas y grandes dificultades en la aplicación de la reforma agraria, suscitados a consecuencia de las “categorías políticas” instituidas en la Legislación Reglamentaria, del párrafo que analizamos. Esta Reforma se inspiró en las consideraciones realizadas por el ilustre jurista mexicano, don Narciso Bassols, en su obra intitulada *Nueva Ley Agraria*, donde funda y comenta las disposiciones que se contienen en la *Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas* de 23 de abril de 1927, de la que él es autor.

Debemos señalar, además, que la Reforma de 1934 suprimió del texto vigente, el siguiente párrafo que figuró al final del texto original: “Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública”.

Tres importantes facultades en favor del Estado, otorga el párrafo tercero: Una el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; otra, la de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación; y la última, dotar a los núcleos de población de tierras y aguas suficientes para satisfacer sus necesidades, afectando las propiedades inmediatas y respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Para determinar los alcances de la primera de las facultades, es pertinente considerar qué se entiende por modalidad en el campo jurídico. Gramaticalmente, modalidad quiere decir: “modo de ser o de manifestarse una cosa”. Modo, a su vez, deriva del latín, *modus*, significando: “forma variable y determinada que puede recibir o no un ser, sin que por recibirla se cambie o destruya su esencia”.

Aplicando esas nociones en la interpretación del párrafo comentado, diremos que por modalidad a la propiedad privada entendemos la forma variable, y determinada legalmente, que puede imponerse a la Institución, sin que se consuma su sustancia o se destruya su esencia.

La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que: “Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una forma jurídica de carácter general y permanente,

que modifique la figura jurídica de la propiedad" (Toca 605/36. Amparo promovido por Mercedes Castellanos viuda de Zapata).

Ahora bien, las modalidades a la propiedad privada solamente pueden establecerse por motivo de interés público, al que ya nos referimos cuando hablamos de la expropiación.

La facultad de imponer modalidades corresponde al Estado mexicano, representado por los Poderes de la Federación. La H. Suprema Corte de Justicia ha establecido:

La Nación es única, sus derechos y obligaciones no pueden ser representados sino por el Poder Federal. La facultad de la Federación y de los Estados para determinar en sus respectivas jurisdicciones los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, está subordinada al derecho que tiene la Nación, representada por sus órganos propios, para dictar las leyes federales en relación con la facultad que tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (Toca 6656/56. Juicio de Amparo promovido por Antonio Ahumada).

En relación con la disposición que faculta al Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, estimamos que constituye un derecho de la mayor relevancia, por cuanto permite al Estado orientar su política hacia la plena realización de la justicia social distributiva, tan necesaria para el pueblo de México, abrumado de necesidades y carencias. Para lograr tal propósito el párrafo que analizamos ordena que se dicten las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Entendemos que estas medidas son enunciativas y no limitativas de la facultad que corresponde al Estado mexicano en esta materia.

La última de las facultades permite al Estado mexicano afectar la propiedad privada, con la sola excepción de respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación, para hacer efectivo el derecho dotatorio de tierras y aguas que establece la propia disposición en favor de los núcleos de población necesitados.

El párrafo tercero, en concordancia con el primero, del artículo 27 constitucional, viene a cambiar el concepto clásico o romanista de la propiedad, por cuanto hace prevalecer la función social de la Institución, dándole un carácter dinámico al derecho.

Esta norma constitucional, por los términos generales en que está concebida y redactada, por su evidente espíritu de justicia social, otorga al Estado mexicano las más amplias facultades para dictar todas aquellas medidas legislativas y administrativas, según el caso, que tiendan a lograr el bien común, como una de las metas supremas del sistema jurídico mexicano.

El agua desde la Antigüedad ha sido un recurso altamente importante en el desarrollo y progreso de los pueblos, sobre todo cuando su economía tiene un perfil preponderantemente agrícola; esto explica la razón y fundamento que tuvo el Constituyente de 1917 para fijar las bases generales de la estructura jurídica en materia de aguas, determinando constitucionalmente las que son propiedad de la Nación, cuyo dominio se declara inalienable e imprescriptible. En efecto, el párrafo quinto del artículo 27 expresa:

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite el territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificia-

les y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

El párrafo anterior fue reformado por sendos decretos publicados el 21 de abril de 1945 y el 20 de enero de 1960.

Al principio del párrafo sexto se establece que el dominio de la Nación sobre las aguas es inalienable e imprescriptible.

Resulta lamentable que esta materia tan importante, merezca poca atención de las Autoridades encargadas del ramo, como de los técnicos y estudiosos de la materia. Existen escasos estudios sobre el particular y la Legislación Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27, que comentamos, contiene disposiciones obsoletas que impiden una eficiente política en materia de aprovechamiento de aguas y conservación de recursos acuíferos. Debe procederse a la revisión y actualización de las instituciones vigentes en este renglón: La Ley de Aguas Propiedad Nacional de 30 de agosto de 1934, la Ley de Riego de 30 de diciembre de 1946, la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en Materia de Aguas del Sub-suelo, publicada el 31 de diciembre de 1956 y demás disposiciones Reglamentarias.

El párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución alude a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas. Está Subdividido en dieciocho fracciones y algunas de éstas en incisos. Varias de las aludidas fracciones no se refieren a capacidad propiamente dicha. Haremos un breve análisis de sus principales disposiciones.

La fracción primera establece el principio de que solamente los mexicanos por nacimiento o naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones para explotar minas o aguas. El Estado puede otorgar la misma prerrogativa a los extranjeros, a condición de que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a ellos, bajo pena de perderlos en beneficio de la Nación. En una

faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o de 50 en las zonas costeras, no podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, por ningún motivo. Esta prohibición absoluta tiene como fundamento y razón una amarga experiencia histórica, con motivo de la aplicación de las Leyes de Baldíos y Colonización en el siglo XIX.

Los Estados extranjeros pueden adquirir la propiedad privada de aquellos inmuebles necesarios para el servicio directo de sus Embajadas y Legaciones, en caso de reciprocidad.

La fracción segunda ordena que:

Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concesiéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

Ese mandamiento constitucional tiene como apoyo la realidad histórica de México y como antecedentes las diversas cédulas reales que prohibían a las instituciones eclesiásticas adquirir bienes en la época colonial, así como la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856, la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, de 12 de junio de 1859 y el artículo 27 de la Constitución expedida el 5 de febrero de 1857.

La fracción III, limita la capacidad de las Instituciones de Beneficencia Pública y Privada, para adquirir únicamente aquellos bienes inmuebles indispensables para realizar su objeto. Pero las autorizan para adquirir, tener o administrar capitales, impuestos sobre bienes raíces, a condición de que el plazo de imposición no exceda de diez años, ni que estén bajo el patronato, administración o vigilancia de

corporaciones religiosas o ministros de los cultos o sus asimilados, aun cuando no estén en ejercicio.

Las sociedades comerciales por acciones, expresa la fracción cuarta, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Solamente podrán adquirir, poseer o administrar terrenos en la extensión estrictamente necesaria para realizar su objeto social. El Ejecutivo de la Unión o los de los Estados quedan facultados para señalar, en cada caso, la referida extensión.

La fracción quinta establece una disposición idéntica a la anterior en tratándose de los bancos debidamente autorizados; pero les permite tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de conformidad con las leyes correspondientes.

La fracción sexta contempla la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, de los núcleos dotados, así como de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios y Municipios, al expresar que:

Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

En la fracción séptima se vuelve a insistir en la capacidad de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas, que les pertenezcan o se les restituyan.

En el inciso segundo, se declaran de jurisdicción federal todas las cuestiones por límites de terrenos comunales, dándole competencia al Ejecutivo Federal para resolver dichos conflictos, pero autorizando a las partes inconformes para reclamar la resolución del presidente de la República ante la Suprema Corte de justicia de la Nación. El inciso tercero, establece que la Ley Reglamentaria fijará el procedimiento correspondiente. Éste se encuentra regulado en los capítulos segundo y tercero, título quinto, Libro cuarto del Código

Agrario. Los dos últimos incisos fueron adicionados por decreto publicado el 6 de diciembre de 1937 en el Diario Oficial.

La fracción VIII reitera diversas nulidades ya establecidas por el artículo primero del Decreto Preconstitucional de 6 de enero de 1915, con el que se inicia la Legislación de la Reforma Agraria Mexicana, e incluidas en texto original del artículo 27, en los términos siguientes:

Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1º de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población;

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Se exceptúan de la nulidad anterior las tierras que habiendo sido tituladas en los repartimientos realizados conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 (Ley de Desamortización), sean poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años, siempre y cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

En la fracción novena se sanciona la nulidad de la división o reparto realizado con apariencia de legítimo entre los vecinos de un núcleo de población, cuando haya habido error o vicio, y siempre que la nulidad sea solicitada por las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de las tierras, objeto de la división, o una cuarta parte de los vecinos en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos. Esta fracción tiene su antecedente direc-

to en el artículo segundo de la Ley del 6 de enero de 1915 y está reglamentada en el Código Agrario de 1942 en el Capítulo Único, Título Cuarto, del Libro Cuarto.

La fracción décima, que en su primer inciso, sustancialmente, reproduce el artículo tercero de la Ley del 6 de enero de 1915, hace hincapié en el derecho de los núcleos de población necesitados para ser dotados con tierras y aguas suficientes, a cuyo objeto el Gobierno Federal expropiará por su cuenta los bienes suficientes para cumplir con esa finalidad, tomándolos de los más inmediatos a los pueblos necesitados. (El artículo 57 del Código Agrario señala como afectables, todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros, a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante.)

En el inciso segundo se establece que la unidad individual de dotación no debe ser, en lo sucesivo, menor de diez hectáreas de riego o humedad, o de sus equivalentes en otras clases de tierras. El presente inciso se adicionó por Decreto publicado el 12 de febrero de 1947. La unidad individual de dotación en el primer Código Agrario de 1934 y en el de 1940, se fijó en cuatro hectáreas de riego y ocho de temporal, en el Código de 1942, hasta antes de la Reforma Constitucional era de seis y doce hectáreas, respectivamente.

La fracción décima primera crea, para los efectos de las disposiciones agrarias contenidas en el artículo 27 constitucional y Leyes Reglamentarias que se expidan, los siguientes organismos:

1) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar y ejecutar las Leyes Agrarias. Es el actual Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

2) Un Cuerpo Consultivo Agrario, compuesto de cinco personas. El actual Cuerpo Consultivo, conforme al artículo séptimo del Código Agrario, está integrado por nueve personas, en su mayoría Ingenieros Agrónomos.

3) Una Comisión Mixta que funcionará en cada uno de los Estados, Territorios y Distrito Federal. Las Comisiones Agrarias Mixtas se integran por cinco miembros: el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización funge como su Presidente, el Secretario y Segundo Vocal son nombrados y removidos por el Ejecutivo Local; el Primer Vocal corresponde a la Federación y el Tercero representa a los campesinos y lo nombra el Presidente de la República a propuesta de las Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos.

4) Los Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios. Este organismo está integrado por un presidente, un secretario y un vocal.

5) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos, integrados por un presidente, un secretario y un tesorero, y sus respectivos suplentes.

Las fracciones doce y trece sientan las bases generales de los procedimientos restitutorio y dotatorio. Las solicitudes se presentarán ante el gobernador de la entidad correspondiente, quien las turnará a la Comisión Agraria Mixta respectiva, la que sustanciará los expedientes en plazo perentorio y formulará los dictámenes que serán sometidos a consideración del gobernador; este funcionario resolverá en la Primera Instancia. Acto continuo, o cuando el gobernador no resuelva dentro del plazo legal, el expediente se turnará al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización para su revisión, y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, se somete a consideración del presidente de la República para que resuelva en definitiva como suprema autoridad agraria.

Los dos primeros incisos de la fracción décimacuarta están concebidos en los términos siguientes:

Los propietarios afectados con resoluciones dotarias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.

Dichos textos datan de la Reforma Constitucional publicada el 10 de enero de 1934. Anteriormente, el artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, que estuvo en vigor hasta el 23 de diciembre de 1931, establecía que: "Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos, dentro de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida."

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho

a obtener del Gobierno de la Nación la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

El ejercicio abusivo del juicio de amparo y de otros recursos judiciales utilizados por los propietarios afectados con dotaciones y restituciones de tierras, bosques y aguas, que obstaculizaban muy seriamente los repartos agrarios, determinó que se promoviera una Reforma Constitucional, publicada el 23 de diciembre de 1931, que modificó el citado artículo 10 en los siguientes términos: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo." (Hay que tener presente que la Ley del 6 de enero fue elevada al rango de Ley Constitucional por el propio artículo 27.)

Por Decreto publicado el 12 de febrero de 1947 se agregó a la fracción XIV el inciso tercero, por el cual los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, tienen la facultad de promover el juicio de amparo, contra las afectaciones agrarias ilegales de sus tierras o aguas. Mediante esta disposición se pretende otorgar un medio de defensa y protección, en favor de la pequeña propiedad agrícola en explotación, en consonancia con el espíritu del artículo 27, pero el derecho de recurrir al juicio de garantías se condicionó a la circunstancia de que el pequeño propietario o poseedor tenga su certificado de inafectabilidad en el momento de interponer el juicio.

En la fracción décima quinta, inciso primero, se reitera la protección a la pequeña propiedad, afirmando que las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y demás autoridades agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, incurriendo en responsabilidad en el caso de otorgar dotaciones que las afecten.

Durante muchos años no se tuvo un concepto o una delimitación precisa de lo que era la pequeña propiedad; hasta que en la ley reglamentaria primero, y después en la propia Constitución, se fijaron sus límites. El doctor Medieta y Núñez en su *Sistema Agrario Constitucional*, expone los siguientes cuatro criterios sustentados para definir o determinar la pequeña propiedad: a) Pequeña propiedad es la extensión hasta de cincuenta hectáreas que, constitucionalmente, es inafectable en caso de restitución; b) La pequeña propiedad, es aquella

propiedad menos extensa de las inmediatas al pueblo solicitante de ejidos. Aquí se determina la pequeña propiedad comparando la extensión de los latifundios más próximos al núcleo de población solicitante y estimando pequeña propiedad al de menor extensión territorial; c) Pequeña propiedad es la extensión máxima que en cada Estados, Territorio o Distrito Federal puede poseer un solo individuo o sociedad de conformidad con la facultad que la Constitución otorga a las entidades federativas sobre este particular, y d) La H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en varias de sus tesis, señala este concepto: "En el lenguaje común, se entiende por pequeña propiedad la porción de tierra que pueda cultivar por sí mismo, un campesino o una familia campesina; o bien, la porción cuyo cultivo produce lo bastante para la subsistencia del jornalero y su familia."

La fracción que analizamos fue adicionada con seis incisos, según Decreto publicado el 12 de febrero de 1947, en los que, fundamentalmente, se precisa y establece la extensión de la pequeña propiedad agrícola o ganadera. En efecto, se expresa: "Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera, o sus equivalentes en otras clases de tierra, siempre que estén en explotación. Para determinar las equivalencias se computa una hectárea de riego por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos."

Se estima, además, como pequeña propiedad: a) Las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; b) Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; c) Hasta trescientas hectáreas dedicadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Pequeña propiedad ganadera es aquella superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

Evidentemente resulta excesiva la superficie correspondiente a la pequeña propiedad ganadera, si tenemos en consideración que la superficie en terreno de agostadero de buena calidad puede ser hasta de cinco mil hectáreas atento a lo dispuesto por el párrafo segundo, fracción V, artículo quinto, del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, publicado el 9 de octubre de 1948. La Legislación en esta materia debe orientarse a promover los sistemas de ganadería intensiva, en lugar de los tradicionales en lo que son menester grandes superficies para mal explotar los pastos naturales.

En el último inciso se determina que la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, con certificado de inafectabilidad, no podrá ser afectada aun cuando rebase los límites señalados en los incisos anteriores, si ello es debido a obras efectuadas por sus dueños o poseedores para mejorar la calidad de sus tierras.

La fracción decimosexta manda que las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse en el momento de ejecutarse las resoluciones presidenciales.

La fracción decimoséptima faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para que, en sus jurisdicciones respectivas, expidan leyes fijando la extensión máxima de la propiedad rural y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, sujetándose a las bases siguientes: a) Se fijará la extensión máxima de la propiedad; b) Los propietarios fraccionarán los excedentes en el plazo fijado por la Ley; vendiéndose los lotes en los términos y condiciones fijadas en la legislación reglamentaria; c) Si hubiere oposición del propietario para realizar el fraccionamiento, éste se hará por cuenta del Gobierno, mediante la expropiación; d) El valor de los lotes se pagará en anualidades que amorticen capital e intereses. Estos últimos no excederán del tres por ciento anual; e) Los dueños están obligados a recibir bonos de la deuda agraria local. El Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria; f) Ningún fraccionamiento deberá ser autorizado sin que estén satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población. Existiendo proyectos de fraccionamiento, los expedientes agrarios se tramitarán de oficio y en plazo perentorio, y g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que lo constituyan, los cuales serán inalienables, inembargables y no estarán sujetos a ningún gravamen.

Por último, la fracción delimoctava declara revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores y desde el año de 1876, que hayan dado origen al acaparamiento de tierras, aguas y demás recursos naturales. Se faculta al Ejecutivo Federal para declararlos nulos cuando impliquen graves perjuicios para el interés público. Además de las normas aludidas, el sistema constitucional en materia se complementa, en forma directa, con las siguientes disposiciones

a) Artículo 3º por cuanto sirve de fundamento a la educación rural y en él se apoya la Ley de Educación Agrícola publicada en el Diario Oficial de 6 de junio de 1946.

b) Artículo 107, el cual establece, en un párrafo adicional que se agregó a la fracción II por decreto de 30 de abril de 1962, lo siguiente:

En los juicios de amparo en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal o a los ejidatarios o comuneros, deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley reglamentaria, y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad ni la caducidad de la instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal.

Esta disposición ha dado origen a las reformas introducidas a la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal por decreto de 3 de enero de 1963, estableciendo reglas de excepción en materia de amparo, cuando se trate de núcleos de población ejidal o de aquellos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, así como de ejidatarios y comuneros.

c) Artículo 123, en cuanto sus disposiciones son de aplicación a los jornaleros o trabajadores agrícolas.

LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA

Ministerio de Agricultura
República del Perú.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

I.1. Desarrollo

No podemos entender por desarrollo el mero crecimiento de unos indicadores económicos, tales como el Ingreso Nacional, el Producto Bruto Industrial o el Consumo de Energía por habitante. Este género de visión, que durante años ha dominado nuestro panorama intelectual, no sólo es estrecho y teóricamente insatisfactorio sino que es también inoperante. Inoperante puesto que deja sin explicar qué cosa es el subdesarrollo y cuáles son sus causas originarias. Y es evidente que no puede definirse el desarrollo sin antes descifrar en qué consiste el subdesarrollo; no se puede fundamentar una estrategia para el desarrollo si antes no se hace el diagnóstico de nuestra realidad subdesarrollada y se explican las causas que han hecho a nuestras sociedades subdesarrolladas. La identificación de los problemas del desarrollo ha de partir, pues, de los problemas del subdesarrollo.

El subdesarrollo, entendemos nosotros, es el resultado de un proceso histórico específico de dominación y explotación de unas áreas geográficas (frecuentemente países) sobre otras y unas clases sociales sobre otras, dentro del marco de la evolución y expansión del colonialismo y el imperialismo. Concebimos, por tanto, el desarrollo como un proceso de cambios estructurales orientado a abolir, a todo nivel, las relaciones de dominación y dependencia en los campos económico, político y social. Estos cambios suponen la modificación sustantiva de las estructuras de poder, a fin de que las mayorías trasciendan su condición explotada de pasividad y accedan a una participación activa en las decisiones de la sociedad.

I.2. Reforma agraria y desarrollo

Aceptado el desarrollo como un conjunto orgánico de cambios cualitativos, que conlleva modificaciones sustantivas en las estructuras de poder, la reforma agraria aparece como uno de los pilares de la

estrategia de desarrollo. Su finalidad ha ser la ruptura de las relaciones de dominación y dependencia que operan internamente dentro del sector rural y las que se establecen entre la ciudad y el campo.

La reforma agraria supone, por tanto, transformaciones revolucionarias en el conjunto de las actividades económicas, sociales y políticas del sector agrario y en intercambio con otros sectores. Todo ello deberá orientarse a la eliminación de las condiciones de dependencia y explotación, que las formas antisociales de propiedad, gestión y uso de los recursos habían conformado en la estructura agraria tradicional.

II. DISTINTAS CONCEPCIONES SOBRE REFORMA AGRARIA

II.1. Reformas agrarias convencionales

Los esquemas de reforma agraria que han dominado en la mayoría de los países latinoamericanos durante la década del sesenta responden a concepciones limitadas, caracterizadas por la escasa importancia cuantitativa de las acciones emprendidas y por la conservación de múltiples “derechos adquiridos” cuyo mantenimiento significa, en la práctica, la perpetuación de un sinfín de situaciones de injusticia. Pero no es quizás aquí donde se encuentran los principales problemas de estas reformas. Su deficiencia fundamental radica en que han dejado una pesada herencia de la que resulta difícil liberarse, por su estrechísima visión de los objetivos y metas propios de la reforma agraria. En el fondo se trata de tímidos intentos reformistas, raramente acompañados de una enérgica voluntad transformadora. Cualquier intento de elaboración posterior sobre el tema se ve entorpecido por el peso de esta concepción limitada y conservadora, que ha venido viciando en cierta manera la verdadera noción de lo que es una reforma agraria.

El pensamiento agrario conservador, como expresión de las clases que verían su posición amenazada por una reforma agraria revolucionaria, ha aferrado y difundido profusamente esta concepción, que se concretó en la ideología de la llamada “Alianza para el Progreso”, como antídoto frente a reformas agrarias radicales y como forma de desarticular los movimientos campesinos. En esencia, la reforma agraria fue concebida, en el mejor de los casos, como un proceso justicialista de transferencia de tierras de manos de aquellos propietarios que no cumplen con los requisitos exigidos al “buen propietario”, o de aquellas otras de carácter marginal, a manos de los campesinos. La ejecución se limita, entonces, a la aplicación

mecánica de las causales de afectación contempladas por la ley a los fundos incursos y a la transferencia de su dominio a los campesinos. En ocasiones, el esquema se completa con algunas acciones de concentración parcelaria, generalmente insignificantes, y con obras de infraestructura, principalmente de transportes, comercialización y riego. Se ha venido considerando con ello que los objetivos de la reforma agraria quedaban satisfechos.

II.2. Reformas agrarias radicales

A esta visión conservadora, hay que oponer una imagen radical de la reforma agraria: La transformación profunda y total de la estructura rural, o sea de las distintas formas de tenencia de la tierra, de explotación económica, de vida rural y de integración del campesinado a la vida política y económica nacional.

Para que se trate de una reforma agraria radical, esta transformación ha de estar orientada a la consecución de tres objetivos:

a) Poner la estructura agraria al servicio de los intereses del campesinado y de la sociedad en general y darle un alto grado de racionalidad económica y eficiencia social.

b) Alcanzar la plena y consciente participación del campesinado en el quehacer político-social.

c) Constituir una nueva estructura de poder popular en sustitución de las formas tradicionales de dominación.

II.3. La estructura agraria tradicional: resultado histórico de un proceso de dominación

La aplicación de la reforma agraria a la consecución de estos objetivos, precisa la comprensión de un hecho fundamental: que la estructura agraria existente es el resultado de un proceso histórico de dominación, a lo largo del cual ha evolucionado (con frecuencia regresivamente) sometida a la doble presión de los intereses articulados de los países colonialistas y de las clases dominantes interiores. Cuando el análisis se hace a la luz de esta noción de dependencia, inmediatamente sobresalen dos características:

En primer lugar, la presente estructura agraria aparece ante el observador como un todo profundamente irracional, en el sentido de que carece de un principio interno por el cual pueda explicarse. En efecto: la estructura agraria de la mayoría de los países latinoamericanos, no es el resultado de un proceso de desarrollo histórico,

en el cual la explotación económica de los recursos y la organización social hayan ido accediendo a formas de racionalidad sucesivamente superiores. Al contrario en los países del continente de vieja civilización agraria, la situación presente hay que interpretarla como el resultado de la ruptura de un orden social y económico (anterior a la conquista), y su sustitución por otro nuevo, cuya racionalidad puede sólo entenderse en función de los intereses de los países colonialistas y de sus aliados interiores, pero no en función del campesinado.

En segundo lugar, la estructura agraria aparece como un todo unificado cuyas partes componentes en sus distintos aspectos están en estrecha interdependencia, por la cual se explican recíprocamente. Así, por ejemplo, no es un azar la existencia conjunta del latifundio y el minifundio. En la estructura latifundista característica de América Latina, el latifundio y el minifundio son dos resultados necesarios del monopolio sobre la tierra, como el derecho y el revés de una misma moneda.

La reforma agraria consiste entonces, para nosotros, en la sustitución de la actual estructura agraria considerada como una totalidad de elementos inseparables, resultado de un proceso histórico caracterizado por la dominación por una nueva estructura dotada de racionalidad socio-económica y puesta al servicio de los intereses del campesinado y de la sociedad toda. Una reforma agraria de esta naturaleza no puede consistir en la sola transferencia de tierras a los campesinos. Esto es fundamental, pero a la par es que se cumplan los siguientes requisitos:

a) Debe introducir criterios racionalizadores en la actividad agropecuaria, en el sentido de que las empresas campesinas que se formen (su dimensión, nivel tecnológico, su gestión, formas de integración entre sí y con el mercado, etcétera) estén de acuerdo a un plan coherente y orgánico, que garantice que estas empresas se encontrarán al servicio del campesinado y de la sociedad en general, y no de acuerdo a la presión de los intereses de la clase dominante.

b) Debe tener una magnitud y un impacto tal que garanticen alcanzar una dinámica propia y constituir, por tanto, un cambio irreversible capaz de asegurar la abolición de la estructura tradicional.

III. LOS PRESUPUESTOS DE UNA AGRARIA RADICAL

La implementación a nivel nacional de una reforma agraria de esta naturaleza, presupone que se cumplan varias condiciones:

A. *El reconocimiento de que la estructura agraria existente es consecuencia de un proceso histórico.* Sin esta comprensión se estará siempre tentado de respetar en exceso la situación presente, en la medida en que se tenderá a otorgar un valor absoluto a las características y costumbres existentes. Faltará, entonces, un análisis sereno y desprejuiciado de cómo el presente tiene que modificarse. Por el contrario, para la comprensión histórica, la realidad presente aparece como algo contingente perfectamente cambiabile; perfectamente superable, por ejemplo, sin visión histórica es posible que nos inclinemos a otorgar un valor desmesurado a la aspiración tan común de los campesinos sin tierra a la propiedad de una parcela individual adecuada. La visión histórica, por el contrario, puede que nos ayude a comprender que el hambre por un pedazo de tierra de los campesinos desposeídos, no corresponde a ninguna aspiración metafísica (sancionada por el derecho natural) de los campesinos a la pequeña propiedad de la tierra, sino a un naturalísimo deseo de seguridad. La propiedad de una parcela significa para el campesino sin tierra la seguridad en el ejercicio de unos derechos de los que la dominación lo había despojado: la seguridad de unos ingresos mínimos, la seguridad de no ser esclavizado por un patrón, la seguridad de no ser marginalizado. Ahora bien, es claro que la propiedad individual de una parcela no es la única ni seguramente la mejor manera de dar esta seguridad al campesino, pero sí es la única que éste conoce y, por tanto, difícilmente puede aspirar a otra. Resultado: con comprensión histórica se ejecutaría un esquema de reforma agraria mediante el cual intentaría dotar a los campesinos de mayor seguridad, no necesariamente recurriendo a parcelas individuales.

B. *Un planteamiento claro y dialéctico de la estructura rural a la que se quiere llegar.* Por lo tanto ha de partirse necesariamente de un esquema limitado a un horizonte temporal previsible, sobre tres bases:

- a) Las condiciones físico-naturales en que se desenvuelve la actividad agropecuaria.
- b) La situación socio-económica de la población campesina, y
- c) Las aspiraciones doctrinales y políticas del proceso de reforma agraria.

Tener clara y específicamente formulado este esquema es absolutamente fundamental, ya que ha de servir de guía o patrón para todo el proceso: es la meta de llegada que tiene que orientar el conjunto de las acciones.

Su elaboración debe ser la respuesta franca a la pregunta: ¿a dónde queremos llegar con el proceso de reforma agraria?

Y a esta pregunta no valen respuestas ambiguas. No basta decir que se desea mayor justicia o mayores ingresos en el campo. Hay que explicar cómo se concibe que ha de ser y ha de operar la estructura agraria en el futuro para que se alcance esa mayor justicia y esos mayores ingresos. Por ejemplo, por lo que respecta a la propiedad de la tierra y a las formas correspondientes de explotación económica, el esquema ha de ser por demás claro. ¿Qué forma o formas de propiedad son las elegidas para el futuro? No se pueden permitir ambigüedades. Se trate de la unidad o parcela familiar o bien de la empresa individual de mediana dimensión o bien sea la mediana propiedad cooperativa o la gran propiedad cooperativa o un sistema de propiedad nacional con explotación mediante granjas colectivas o cualquier otro sistema previsible; o combinación de sistemas, en cualquier caso habrá que hacer explícito sin lugar a dudas: primero, cuál es el sistema (o sistemas) elegido; segundo, en qué manera se organizará la estructura futura sobre la base de ese sistema, o sea, cómo se organizarán aspectos tan importantes para la agricultura como la comercialización, el sistema de crédito, la ayuda técnica, el abastecimiento de insumos, la distribución de las aguas, el sistema de precios, etcétera; y, tercero, la forma en que se prevé que el sistema de propiedad elegido y la forma de organización diseñada cumplirán los objetivos declarados de la reforma agraria.

C. La voluntad política de remodelar completamente los sistemas de propiedad, las formas de explotación económica y las relaciones sociales en la agricultura. Sin lo cual, evidentemente, una verdadera reforma agraria es imposible.

Presentes estas condiciones, se puede proceder entonces a iniciar el proceso de reestructuración agraria.

IV. EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN AGRARIA

Nos toca ahora analizar el proceso en el cual se da el surgir de la nueva estructura agraria. Nos circunscribiremos para ello al análisis del caso peruano.

Tras las etapas iniciales, en las cuales las acciones se hacían en forma dispersa afectando primero las tierras donde se ubicaba la agricultura más avanzada del país, cuyos propietarios detentaban un alto grado de poder político, la reforma agraria peruana se ha orientado definitivamente por el camino de la planificación sistemática de las acciones y su concentración por Sectores Geográficos y Proyectos Integrales de Asentamiento Rural.

IV.1. El Proceso de Reestructuración por Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR)

Los pasos que se suceden en este procedimiento de reestructuración agraria son los siguientes:

1. Delimitación de los Sectores Geográficos y Determinación de las Prioridades

Lo primero que se ha hecho es subdividir cada una de las Zonas Agrarias en unidades geográficas menores, que guarden cierta homogeneidad interna en cuanto a su ecología, infraestructura física y problemática de reforma agraria. A estas subdivisiones se les da el nombre de "Sectores Geográficos" o simplemente "Sectores".

Una vez hecha la sectorización del país, se ha determinado qué Sectores deben considerarse prioritarios dentro de cada Zona Agraria. Establecer este orden de prioridades es imprescindible, puesto que la inevitable escasez de recursos materiales y de personal, obligan por razones de eficacia a concentrar las acciones en Sectores Prioritarios.

Los criterios principales que han servido para determinar el orden de prioridades son: el grado de presión demográfica, la existencia de un volumen significativo de tierras transferibles, la presencia de tensiones y conflictos sociales y la concentración de fundos altamente tecnificados, cuyos propietarios controlaban un importante porcentaje de la oferta de productos agrarios y un alto grado de poder político.

Debe advertirse que estas prioridades no limitan el ámbito de aplicación: una vez concluidas las acciones en un sector de primera prioridad se pasa a trabajar en otro de segunda, para pasar más tarde a otro de tercera y así sucesivamente, debiendo quedar todas las metas de expropiaciones cumplidas para el año 1975.

2. Elaboración del diagnóstico

Antes de comenzar las acciones en los Sectores Prioritarios, hay que identificar con claridad la problemática que en ellos se presenta, o sea, hay que hacer su diagnóstico.

El diagnóstico consiste en analizar la situación general del Sector en cuestión, con referencia a los aspectos físicos, económicos y sociales. Se determinará, a nivel de la información disponible, cuál es la disponibilidad de recursos en materia agropecuaria, y se estudiarán también los aspectos relativos a población, organizaciones campesinas, vida económica, producción, niveles tecnológicos, estructura de tenencia y propiedad de la tierra y comercialización de productos

agropecuarios. Para finalizar, todos estos elementos habrán de ponerse en combinación elaborando un cuadro general de problemas y posibilidades del Sector. Este cuadro o perspectiva general es la "síntesis del diagnóstico".

3. *Determinación de los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural*

Pero los Sectores son todavía ámbitos demasiado grandes para poder ejecutar eficazmente las acciones de reforma agraria. Por ello, son a su vez subdivididos, delimitándose los ámbitos territoriales de los llamados Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR). La identificación de estos ámbitos se hace a partir de la información contenida en el diagnóstico y teniendo en cuenta los siguientes criterios: ecológico, físico, técnico, económico, social y volumen de tierras transferibles.

El ámbito de los PIAR así identificados varía en forma importante. No obstante, para dar una idea aproximada, puede considerarse que un área de esta naturaleza puede ser, por ejemplo, la parte baja, o media y baja de algunos valles costeros o algunos valles interandinos o grandes extensiones del altiplano andino. La dimensión varía ampliamente según las condiciones específicas del lugar, pero de forma muy general podrá decirse que, si se trata de agricultura bajo riego, su extensión podría oscilar entre las 5 mil y las 15 mil hectáreas. En el caso de ganadería extensiva, en la puna, la dimensión puede llegar a las 200 mil o 300 mil hectáreas.

Estas áreas son el soporte territorial de los PIAR. Los mismos constituyen conjuntos coherentes de acciones de reforma agraria orientados al establecimiento organizado de beneficiarios en áreas delimitadas con criterio de unidad socio-económica. Todas estas acciones de reforma agraria (tanto las de afectaciones como, especialmente, las de adjudicaciones) se concentran, en el ámbito de estos PIAR y se ordenan dentro de un proyecto global, que abarca la totalidad de ese ámbito.

4. *Programación de afectaciones*

Definido el ámbito del PIAR se procede a lo que es en sentido restringido el proceso de reforma agraria. Se necesita elaborar, en primer lugar, un plan masivo de afectaciones expropiando la totalidad de las tierras susceptibles de serlo, en estricta aplicación de la Ley.

Para ello se debe realizar previamente un análisis detallado de la condición jurídica en que se encuentran las tierras incluidas en el ámbito del PIAR. Se conocerá entonces cuáles son las tierras susceptibles de afectación. Con esta información se programan convenientemente los momentos del procedimiento de afectación y expropiación, de tal forma que, a partir de un determinado plazo, todas las tierras susceptibles de serlo hayan quedado expropiadas y en disposición de ser adjudicadas.

5. *Determinación del ámbito de las empresas y modalidad de adjudicación*

Se presenta entonces la etapa más delicada del trabajo, que consiste en determinar la "modalidad de adjudicación", para lo cual se cuenta con diferentes posibilidades.¹ Pero hay que insistir aquí en que la opción del Gobierno Peruano es la adjudicación, en la mayoría posible de casos, a formas empresariales de dimensión adecuada en razón del eficiente empleo de los recursos y la plena participación campesina en unidades de tipo asociativo.

Estas Empresas deben estar a su vez integradas (para fines múltiples, que más adelante se analizan) en unidades empresariales de grado superior, a las que se denomina Unidades de Segundo Grado (usc).

Dentro de un mismo PIAR pueden coexistir distintas formas de adjudicación. Por ejemplo, se pueden constituir cooperativas agrarias de producción, adjudicar tierras a comunidades campesinas, adjudicar unidades agrícolas familiares y establecer SAIS, integradas por personas jurídicas y/o por personas naturales. No hay inconveniente para que todas estas formas se den simultáneamente (y precisamente ello permite una gran flexibilidad a la hora de hacer las adjudicaciones); pero, en todos los casos, las adjudicaciones que se hagan dentro de un mismo PIAR deberán responder a un proyecto único y coherente, aunque las modalidades específicas sean distintas.

La adjudicación puede hacerse a unidades de base, o a Unidades Segundo Grado, bien sean SAIS integradas por personas jurídicas (como en el caso de la SAIS Túpac Amaru o de la SAIS Cahuide) bien sean Centrales de Cooperativas (como en el caso de la Central Tealera de Huiro). Siempre los responsables directos de la explotación agropecuaria son las unidades de base (cooperativas de producción, comunidades campesinas, SAIS de personas naturales o adjudicatarios indi-

¹ Véase más adelante: "Formas Empresariales Bajo la Nueva Estructura Agraria."

viduales), aunque la comercialización, transformación y otros servicios pueden estar en manos de la Unidad de Segundo Grado.

Simultáneamente con la modalidad de adjudicación, se delimita el ámbito de las nuevas unidades a constituirse, o sea, de las nuevas empresas. Debe observarse, que el ámbito de estas empresas no tiene por qué coincidir con la delimitación predial pre-existente: mientras que el procedimiento de afectación se hace fundo por fundo, la adjudicación no tiene por qué respetar la estructura predial anterior. Al contrario, precisamente se pretende crear, siempre que sea posible, empresas nuevas que estén al margen de las irracionalidades de la estructura anterior.

6. *Calificación de los beneficiarios*

Otro de los requisitos para la adjudicación es la identificación legal de las personas con derecho a ser beneficiarios de acuerdo a la Ley: todos los campesinos sin tierra o que la posean en proporción insuficiente. Por ello se requiere un proceso de calificación, que al mismo tiempo de ser público es sumario.

7. *Planes para el establecimiento de las nuevas empresas*

El último paso, anterior a la adjudicación, es la puesta en marcha de los estudios sobre el establecimiento, tanto en el aspecto asociativo, como en el técnico-empresarial, de las nuevas empresas. Se incluye aquí la elaboración de los planes de producción, inversión y organización y desarrollo social de las Empresas Campesinas. Estos planes se harán ordinariamente para dos a cinco años y considerando exclusivamente las inversiones necesarias para que las empresas Campesinas inicien su trabajo en condiciones de eficiencia económica y social.

La limitación de los planes a estos plazos obedece a su inserción dentro de programas de reforma agraria, cuya meta en estos momentos, es la puesta en marcha de estas Empresas. Posteriormente, y dentro de las acciones de fomento y planificación del Ministerio de Agricultura y de las propias instituciones campesinas que van surgiendo con el proceso (tal como las usc), se elaborarán los planes de desarrollo empresarial a más largo plazo conjugándolos con el Plan Nacional de Desarrollo del Sector Agropecuario.

IV.2. Descripción de las acciones de reforma agraria en un Proyecto Integral de Asentamiento Rural

Visto el procedimiento general de ejecución de la reforma agraria conforme a Proyectos Integrales de Asentamiento Rural, resulta interesante describir las acciones conducentes al establecimiento de uno de estos Proyectos y anticipar, en cierta forma, la dinámica funcional de la nueva estructura. Puede ello servir para ilustrar dos aspectos: a) cómo se concatenan las acciones, y b) cómo la nueva estructura que surge de estos proyectos sirve de soporte adecuado para la futura planificación y desarrollo rural. Para mayor claridad, simularemos nuestras acciones en el marco de supuestos ideales, que admitimos de antemano, difícilmente se encuentran puros en la realidad.

Supongamos que las circunstancias son las siguientes: se ha expropiado la totalidad de las tierras transferibles que se incluyen en el ámbito del PIAR; la población se encuentra agrupada en haciendas o comunidades y muestra voluntad de trabajar en forma asociativa; no existe minifundio en el sector, aparte del que puede haber en el interior de las comunidades campesinas. En tales condiciones, se podría pensar en organizar todas las tierras del Proyecto materia de adjudicación en cooperativas agrarias de producción y en cooperativas comunales. Estas cooperativas podrían tener, si se tratase de tierras agrícolas bajo riego, una extensión entre 100 y 800 hectáreas, por ejemplo, y agrupar, cada una, entre 30 y 250 familias. A las cooperativas les correspondería como unidades de base la explotación de la tierra y el ganado. Todas ellas estarían integradas en una USC.

La USC, por ejemplo una SAIS, podría ser la adjudicataria de las tierras. Se podrían integrar en la SAIS las comunidades existentes en el área, para poder participar de los servicios que ésta brinde y, quizá también, para poder captar parte de los excedentes que se generen en aquellas cooperativas cuya dotación en términos de tierras, ganado y capital, sea especialmente favorable y, por tanto, su productividad por trabajador más elevada. Podría quizá establecerse que cada cooperativa o Unidad de Base debería contribuir anualmente a la SAIS con un aporte calculado mediante una tasa proporcional o progresiva de sus excedentes o del valor de sus tierras y capital.

En la actualidad, las SAIS integradas por personas jurídicas (comunidades y cooperativas) se constituyen de la siguiente forma: Las unidades de base reciben tierras y otros bienes agrarios en adjudicación. El valor de los bienes adjudicados a cada una se calcula en forma directamente proporcional a sus necesidades e inversamente propor-

cional a su potencial de recursos. Los bienes adjudicados se transfieren íntegramente a la SAIS. El reparto de excedentes de la SAIS se hace en forma proporcional al valor de los bienes aportados, o sea en definitiva en relación a las necesidades y a la potencialidad de recursos. Los fondos así recaudados servirían para financiar la prestación de servicios sociales, de comercialización, de fomento, de transformación de bienes agropecuarios, etcétera, que la SAIS prestaría a toda el área. Servirían, también, como fondo de compensación de ingresos, a favor de aquellas Unidades de Base con una relación tierra/hombre o capital/hombre más desfavorable. De esta manera, se cumplirían simultáneamente dos objetivos: en primer lugar, se redistribuirían los ingresos, evitando que prosperasen los desniveles económicos entre las distintas Unidades de Base; y en segundo lugar, se podría así disponer de un fondo de financiación, para utilizarlo en obras que redunden en beneficio de toda el área.

Podrían crearse dentro del área centros de servicios, que, ubicados en lugares estratégicos, prestarían a las Unidades de Base servicios de distinta naturaleza: a la producción, a consumo y de carácter social. Así, por ejemplo, podrían ubicarse *pools* de maquinarias, tiendas de consumo, centros de distribución de insumos, escuelas, hospitales, postas médicas, centros de recreación, plantas de transformación, etcétera. La administración de estos centros podría correr a cargo de la propia SAIS o de cooperativas de servicios, creadas para tal efecto. Estas cooperativas estarían integradas por las Unidades de Base que utilizan sus servicios y podrían comprender también a las pequeñas y medianas explotaciones agrícolas de dentro del área. Su función sería la de operar como instituciones intermediarias entre las Unidades de Base y la SAIS, para los efectos de la prestación de servicios y, también para integrar a las pequeñas y medianas propiedades dentro de la dinámica funcional del área.

Cada año debería hacerse un plan de producción agropecuario que abarcara el conjunto del área. La SAIS sería la encargada de la elaboración de este plan, que ejecutarían las Unidades de Base. Naturalmente, el plan no es impuesto a las Unidades de Base, ya que en definitiva la SAIS no puede ser otra cosa más que su proyección (integración). Todos los órganos de gobierno de la SAIS tienen que estar conformados por delegados libremente elegidos por las Unidades de Base y el plan de producción debe ser discutido y aprobado democráticamente.

La importancia del plan es indudable. Por medio de éste se puede racionalizar el uso de los recursos disponibles, emplear la mano de obra de la forma más justa, establecer la rotación de los pastos, determinar la distribución por cooperativa y el empleo de mano de

obra en las distintas labores culturales, las épocas de vacunaciones de ganado y esquila, etcétera. En definitiva, el plan de producción permite tratar el conjunto del área con un criterio avanzado de conducción empresarial. Las unidades de base no pierden su autonomía: a ellas les corresponde tomar las decisiones referentes a la conducción directa del trabajo (empleo de la mano de obra, forma en que deben hacerse las labores, rotación de los trabajos, etcétera); les compete, también, conducir, a través de sus delegados libremente elegidos, la marcha de la SAIS.

La SAIS puede tener un cuerpo técnico contratado, que se ocupará de los aspectos administrativos, de ingeniería y contables. La SAIS podrá canalizar toda la ayuda técnica y crediticia de los organismos del Estado o de otras instituciones.

IV.c. Ventajas de la reforma agraria por proyectos integrales de asentamiento rural

1. Se incrementa el ámbito de reforma agraria

Este aumento se refiere a tres aspectos:

a) Se acelera el proceso de transferencia de tierras, pudiéndose, así, cubrir un mayor número de hectáreas en un mismo lapso.

b) Se cubren áreas que quedarían fuera de una reforma agraria por fundo, principalmente de minifundio y comunidades.

c) Se abarca una mayor población, en la medida en que no sólo se considera la situación de la población de las haciendas o fundos expropiables, sino también la de las áreas minifundistas, la de las comunidades, la migrante y, en general, a toda aquella directamente vinculada con la actividad agropecuaria.

2. Se da una función social a la tierra

Esta función social está referida a varios aspectos:

a) No sólo se modifica la tenencia de la tierra sino que se altera el concepto mismo de propiedad. La propiedad deja como tal de ser importante, pasando a serlo la utilización de la tierra. Se llega, así, a considerar la tierra desde un punto de vista que es mucho más racional económicamente y mucho más próximo a la realización de la justicia social. La tierra ya no es algo que "se posee" con exclusión de terceros, sino un factor más de la producción agropecuaria (junto a las maquinarias, los insumos o el agua). En tales condiciones la

participación de los campesinos no se refiere sólo a la propiedad de la tierra (que al fin y al cabo es lo accesorio), sino a los ingresos, al trabajo y a la gestión de la vida social, económica y política del área que es lo fundamental.

b) Se abre la posibilidad de un remodelamiento siempre que sea necesario, de las unidades de base incluidas dentro del área. Esto es posible en la medida en que, dentro de un esquema de reforma agraria por PIAR, las tierras, obras de infraestructura, instalaciones, ganado, etcétera, se adjudiquen en conjunto a un ente (Central de Cooperativas, SAIS u otra nueva figura que al efecto se cree) que represente a la totalidad del área y que sea, también, el encargado de la planificación general de actividades a ese nivel. La posibilidad de remodelación de las unidades es de vital importancia para el éxito económico y social de la reforma agraria por áreas.

Desde el punto de vista económico, permite ajustar la dimensión de las empresas campesinas a la dinámica de cambios que se opere en la población al cambio tecnológico y a los cambios de cultivos que sea necesario efectuar como consecuencia de modificaciones en las condiciones del mercado o por la introducción de nuevas variedades.

Desde un punto de vista social, la flexibilidad en el remodelamiento permite el tránsito de la situación presente, a un futuro no lejano en el que las tierras serán usadas de la forma más racional posible. En algunas áreas, sobre todo en aquellas en las que ha predominado la pequeña propiedad, el remodelamiento de las unidades no es posible a corto plazo sin suscitar la oposición campesina. El paso de un sistema de explotación familiar a un sistema de explotación comunitaria es un proceso complicado, que requiere de un profundo cambio de actitud del campesino. Si no se toma en cuenta esa necesaria etapa, la reforma agraria corre el riesgo de tropezar con la oposición del campesinado.

3. Se da el marco en el que puedan solucionarse en forma adecuada muchos problemas técnicos de la producción agropecuaria

Entre estos problemas se encuentra:

a) *La ayuda estatal.* La reforma agraria por PIAR tiene aquí dos tipos de ventajas. En primer lugar disminuye la necesidad de ayuda estatal, y en segundo lugar posibilita la apertura de mecanismos para que esta ayuda sea más eficaz. En efecto, respecto a los dos rubros

principales —la ayuda crediticia y la ayuda técnica— la dimensión del área, su clara organización interna y la existencia de un ente con personería jurídica que representa a la población beneficiaria, permite que parte de esta ayuda, tradicionalmente a cargo del Ministerio de Agricultura y del Banco de Fomento Agropecuario, sea absorbida por los propios campesinos. La Central de Cooperativas o SAIS, entidad máxima del área tendrá capacidad suficiente para contratar sus propios técnicos y ahorrar así considerables recursos al Ministerio de Agricultura. De la misma forma, la capacidad de autofinanciamiento aumentará, así como la posibilidad de recurrir a otras fuentes de financiación, incluso externas. Por otra parte, la Central de Cooperativas o SAIS podrá canalizar toda la ayuda que preste el Estado, distribuyéndola según los canales institucionales propios del área. En particular, por ejemplo, el Banco de Fomento Agropecuario puede otorgar para el conjunto del área un solo préstamo global de avío agrícola, que la central de Cooperativas o SAIS utilizará según su plan de producción, y que ella misma se comprometa a recuperar.

b) *Comercialización.* La ventaja, en este caso reside en la desaparición de los sistemas tradicionales de intermediación. La propia Unidad de Segundo Grado se encargaría de organizar la comercialización de todos los productos del área. Puesto que su dimensión y capacidad jurídica lo permitirían, la usc podría estar suficientemente equipada para cumplir esta función. Puede apoyarse para ello, como ya hemos visto, en cooperativas de servicios que se creen dentro del área.

c) *Distribución de insumos.* En forma similar a la comercialización, la compra de insumos puede hacerse por la usc para toda el área. Incluso, si la demanda lo justifica, la usc puede proceder a la fabricación de alguno de ellos, bien aisladamente bien en colaboración con otras unidades semejantes. Las cooperativas de servicios antes mencionadas, pueden también ejercer aquí una importante labor, actuando como canales de distribución entre la usc y las unidades de base.

d) *Distribución del agua.* Estructurado el agro en la forma propuesta, las autoridades de aguas verían su labor enormemente aliviada, en la medida en que la propia usc constituiría un único regante. Se le asignaría una cuota única conforme con la reglamentación existente, que la usc administraría en el interior del área siguiendo su plan de producción.

e) *Utilización de maquinaria.* El uso de la maquinaria podría ser racionalizado constituyendo uno o varios pools de maquinarias dependientes de la usc que se utilizarían por las unidades de base, conforme a alguna reglamentación preestablecida. Las cooperativas de ser-

vicios podrían jugar aquí un importante papel como administradores de estos pools. Se evitaría que cada empresa tuviese su propia maquinaria, la que buena parte del tiempo tendría seguramente que permanecer ociosa, consiguiéndose así importantes economías internas.

f) *Ordenamiento de los cultivos.* Las explotaciones agrícolas de escasos recursos económicos tienen con frecuencia problemas en la adaptación de cultivos de ciclo vegetativo largo, que demoran tiempo antes de estar en situación de producir. Algo semejante ocurre con la ganadería, que sólo es rentable después de algunos años. En consecuencia, independientemente de la capacidad de uso de los suelos, este tipo de empresas tienen que elegir entre una restringida gama de cultivos. Para que tales empresas se atrevan a cultivar los productos antes mencionados, deberían tener un respaldo económico muy fuerte, o disfrutar de un excelente sistema de crédito. En cambio, con una organización a nivel de área, se puede pensar en mecanismos de compensación de ingresos tales que si alguna empresa de base no puede obtener excedentes un año por no estar todavía sus cultivos en edad de producir el déficit se puede cubrir con cargo a las demás empresas a través de un sistema de compensación. Además, la capacidad de contratación de créditos de la USC, podría facilitar la resolución del problema. La propia USC podría reservarse un área de conducción directa, dedicada por ejemplo a forestación o a fruticultura, que explotaría en beneficio del conjunto.

VI. FORMAS EMPRESARIALES BAJO LA NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA

Para terminar describiremos en sus principales características las unidades de explotación agropecuaria que existirán en el país, tras haberse ejecutado la reforma agraria.

1. Cooperativas

Existen varias modalidades:

a) Cooperativas agrarias de producción

1) Constituyen unidades indivisibles de explotación en común, en las que la tierra, ganado, instalaciones, cultivos, equipos y plantas de beneficio, son de propiedad social sin individualizar los derechos de sus socios.

2) Todos los socios participan en la toma de decisiones y en el manejo de la empresa a través de los correspondientes mecanismos

institucionales, conforme al principio: un socio, un voto.

3) El reparto de excedentes se hace en forma directamente proporcional al tiempo trabajado por los socios con independencia del anticipo recibido por prestación de servicios; y al uso que hayan hecho de los servicios que preste la cooperativa.

4) El trabajo es asociado.

b) Cooperativas agrarias de integración parcelaria

1) Se constituyen para formar unidades agrícolas de superficie adecuada que permitan realizar explotaciones en común.

2) Los socios pueden mantener parte de sus tierras, entregando el resto en propiedad y/o en usufructo a la cooperativa.

3) La explotación de los bienes aportados a la cooperativa se realiza en común.

4) La gestión es democrática, ascendente y directa.

5) El excedente generado por el trabajo en común se distribuye entre los socios en proporción al tiempo trabajado, con independencia de los anticipos recibidos por la prestación de servicios. Los excedentes generados por los servicios que la cooperativa preste a los socios son distribuidos en proporción al volumen de operación que hubieran efectuado.

c) Cooperativas comunales

1) Se constituyen sobre la base de las tierras propiedad de Comunidades Campesinas así como las nuevas superficies que le sean adjudicadas en aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

2) Son unidades de explotación en común de las tierras, bosques, canteras, ganado, instalaciones, etcétera pudiendo haber explotaciones individuales no mayores de $\frac{1}{4}$ de hectárea.

3) La organización del trabajo, gestión y reparto de excedentes es igual que en las Cooperativas Agrarias de Producción.

d) Cooperativas agrarias de servicios

1) Se constituyen con el objeto de brindar a sus socios, servicios relacionados con la explotación agropecuaria.

2) La gestión es democrática y directa.

3) Sus socios cuando son personas naturales no pueden conducir extensiones de tierras superiores al triple de la unidad agrícola familiar ni pueden emplear más de seis asalariados permanentes.

4) Los excedentes que generen los servicios prestados por la cooperativa a sus socios se distribuyen en proporción al volumen de operaciones que éstos hubieren efectuado con la cooperativa.

2. *Sociedades agrícolas de interés social*

1) La propiedad es social; se constituyen con objeto de formar una unidad de explotación y usufructo en común, donde los socios pueden ser personas naturales o personas jurídicas, incluso las de derecho público interno.

2) La gestión es democrática, ascendente y directa.

3) Los excedentes se distribuyen entre los socios según porcentajes predeterminados en función de las necesidades y/o en función del trabajo aportado.

4) Son formas de transición hacia las cooperativas, cuando están integradas por personas naturales.

3. *Comunidades campesinas*

1) Son agrupaciones de familias que poseen y se identifican con un determinado territorio y que están ligadas por rasgos sociales y culturales comunes, por el trabajo comunal y la ayuda mutua, y básicamente, por las actividades vinculadas al agro.

2) Hay propiedad comunal de la tierra y demás bienes de producción, con carácter indivisible.

3) El régimen de trabajo puede ser familiar, cooperativo o comunal.

4) La organización económica y el reparto de excedentes se efectúa de acuerdo al régimen de trabajo.

5) La gestión es democrática, ascendente y directa.

4) *Sociedades de personas*

1) Están constituidas por personas naturales.

2) Explotan extensiones de tierras que no superan el límite inafectable.

3) Los trabajadores estables son socios natos y gozan de una participación no menor del 50 por ciento de la renta neta y participan en la gestión de la empresa.

4) La distribución de utilidades y la decisión de los órganos sociales no se efectúan en razón de los capitales aportados sino en función de los socios.

5) *Unidades individuales*

1) Explotan extensiones no superiores al límite inafectable.

2) El propietario conduce directamente y eficientemente la explotación.

3) Los trabajadores estables tienen derecho al 20 por ciento como mínimo de la renta neta, cuando la extensión de la explotación sea superior al triple de la unidad agrícola familiar mínima establecida para la zona.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA: ASPECTOS JURÍDICOS

Ministerio de Agricultura República del Perú

El estudio del marco institucional se hace desde la particular óptica del proceso revolucionario peruano. Los autores consideran que la concepción, instrumentación y ejecución de la reforma agraria peruana virtualizan un auténtico y original empeño revolucionario, en cuyo éxito se cifra el desarrollo de nuestra sociedad.

ASPECTOS JURÍDICOS

A. CONSIDERACIONES DOCTRINARIAS

I. LA REFORMA AGRARIA Y EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PREEXISTENTE

La Constitución de 1920 declaró por primera vez que la propiedad de las Comunidades Indígenas era imprescriptible e inalienable. La vigente Constitución de 1933, particularmente con las enmiendas sucesivas de que fue objeto, recogió en su articulado el concepto de la función social de la propiedad. Estas innovaciones constitucionales, se hicieron sobre la gran matriz del liberalismo sustentado en los principios del dejar hacer y dejar pasar, ya que nuestro sistema de propiedad pertenece a la familia privatista.

En la práctica, las disposiciones dictadas en defensa de las comunidades tuvieron escasa aplicación por ser posteriores a las depredaciones habidas hasta 1920, o fueron escamoteadas en litigios judiciales. En cuanto al principio de la función social de la propiedad, no llegó a articularse en disposiciones legales expresas. En realidad la matriz liberal e individualista, permaneció incólume.

Una reforma agraria planteada en términos de profunda transformación estructural, implica la negación dialéctica del ordenamiento jurídico preexistente. Al contrario, si está concebida como una simple modernización de las relaciones de producción, mantiene y consolida el viejo orden normativo. Y es que existe perfecta correspondencia entre las estructuras socioeconómicas de un país y las normas jurídicas que lo rigen y, por lo mismo, no es concebible la

transformación estructural sin la correlativa innovación de los textos legales fundamentales.

Ante las corrientes de opinión y movilizaciones sociales propuloras del cambio, los usufructuarios del poder tradicional se amurallan en las categorías jurídicas del Orden Establecido. La "Constitución", las "leyes", la "familia", la "libertad de empresa", los "valores de la cultura", las "instituciones tutelares de la República", son los consabidos ingredientes conceptuales del muro de contención opuesto al cambio.

En realidad el orden tradicional ha justificado en el ámbito interno, la concentración de poder opresivo, y en el externo, el vasallaje colonialista; los valores morales y principios jurídicos que se invocan en su defensa son el ropaje engañoso de intereses llanamente económicos.

Pero, precisamente, las revoluciones insurgen contra el inmovilismo institucional del orden establecido, para crear un nuevo orden que atienda más eficazmente el interés de las mayorías.

No es admisible por ello, que una reforma agraria radical se articule e inspire en el respecto de las normas constitucionales y legales precedentes, bajo cuya advocación se han generado el latifundio, el minifundio y demás defectos estructurales que se quieren erradicar.

La búsqueda de formas superiores de organización social se inicia partiendo de la convicción nacional de que el orden establecido ha devenido en obsoleto y paralizante.

En nuestro caso, el diseño político jurídico que presidió 150 años de vida republicana, ha sido roto por la dinámica social, y no puede prorrogar su vigencia con revoques paramentales; tiene que ser reelaborado en su conjunto.

En este sentido, la Ley de Reforma Agraria no sólo representa la creación de un sistema de normas que regulan, desde una perspectiva solidaria, la conducta recíproca de los hombres en el Sector Agropecuario, sino la avanzada del derecho objetivo en la consecución de un nuevo ordenamiento jurídico.

II. LA VIOLENCIA INSTITUCIONALIZADA Y LA INSURRECCIÓN PACÍFICA

El subtítulo configura de manera bastante aproximada la reciente secuela del proceso agrario peruano.

La violencia institucionalizada del orden imperante hasta 1968, encubría bajo la apariencia de la democracia representativa, enormes desajustes sociales. Circunscribiendo el análisis al sector agrario, se

puede afirmar que el “Estado de Derecho”, invocado como su razón suprema por los gobiernos constitucionales y/o por los *de facto*, se tradujo en la concentración del poder territorial en pocas manos, a base de la expropiación de las mayorías campesinas. Como es obvio, los grupos minoritarios detentaban asimismo la totalidad del poder político.

Hay que preguntarse si en tal contexto el campesino, desprovisto del derecho de sufragio por ser analfabeto y sin oportunidades de ascenso social por carecer de bienes, era un hombre libre dentro de una comunidad democrática, y si podía ejercer las libertades individuales de pensamiento y expresión. Como vivo testimonio de la violencia institucionalizada, que bajo el publicitado folklore nativo, esconde los más altos índices de desnutrición, analfabetismo e insalubridad, se muestra la postración del campesinado serrano que representa no menos de la mitad de la población.

Baste decir a este respecto que el latifundio serrano, en muy pocos casos ha ingresado a formas capitalistas de explotación, no siendo frecuente la retribución salarial. La depredación de las tierras comunales redujo también las posibilidades de desarrollo de estos núcleos provenientes del *ayllu* incaico.

La democracia representativa no vaciló en aplastar en forma cruenta la periódica insurgencia campesina.

No puede negarse que el aparato administrador, legislativo y judicial del Estado, se encontraba al servicio de la clase dominante y que no cabía buscar la liberación campesina utilizando las vías del sistema.

La situación descrita llega a su fin merced a la Revolución Nacional que encabeza la Fuerza Armada.

Recusando dialécticamente su función secular de guardianía de los intereses de la plutocracia, la Fuerza Armada accede al poder para transformar las estructuras socio-económicas y atender las reivindicaciones populares. Se trata incuestionablemente de una insurrección, que derriba no sólo al Gobierno sino al sistema jurídico imperante, es decir, de una revolución incruenta, destinada a establecer la paz social en sustitución de la violencia institucionalizada.

III. LA “OPCIÓN DESARROLLISTA” EN LA EXPERIENCIA LEGAL PERUANA

Tanto los regímenes *de facto* como los originados en el sufragio, orientaron su actividad legislativa al propósito de mantener y vigorizar el poder económico de las minorías dominantes y de facilitar la

penetración imperialista, en conformidad con los cánones del liberalismo. Las diferencias de matiz entre gobierno y gobierno, se explican por la preeminencia temporal de unos grupos de poder frente a otros, pero en ningún caso llegan a significar la impugnación del esquema jurídico imperante. Las formas no siempre se respetan por los gobernantes, pero los contenidos estructurales permanecen inmutables. Y así, es indiferente que en la formación de las leyes se observen o no las reglas constitucionales: ningún gobierno elegido mediante sufragio desconoció las leyes dictadas por el régimen *de facto* que lo precedió.

La reforma agraria entendida como transferencia a los campesinos del poder económico y político detentado por la minoría terrateniente, no podía tener lugar en el contexto descrito. La Ley 15037 dada en 1964, por un Parlamento con fuerte representación latifundista, estableció normas destinadas a suprimir las formas feudales de trabajo y a remozar las relaciones de producción; pero con salvaguarda expresa de la agricultura capitalizada y el latifundio: los regímenes de excepción en favor de las haciendas azucareras, los libérrimos criterios de inafectación, la asignación de mínimos inafectables para todos y cada uno de los socios de las compañías anónimas, fueran o no agricultores, y un trato similar en favor de los condominios, son pruebas elocuentes de la índole tímidamente desarrollista de esta Ley. A esto hay que añadir que no se admitieron durante todo el régimen modificaciones al texto legal, no obstante las múltiples propuestas concretadas en proyectos de Ley. Paralelamente se recortaron en forma progresiva los recursos presupuestales asignados a la reforma agraria.

En resumen, la promulgación y aplicación de la Ley 15037 demostró que no son conciliables la voluntad reformista y el ejercicio del poder por quienes representan los intereses latifundarios. La "opción desarrollista" fue descartada de la experiencia peruana.

IV. LA LEY COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

Si por mantener intocado el ordenamiento existente, los regímenes anteriores no fueron capaces de realizar una reforma agraria auténtica, en el presente proceso revolucionario ocupa lugar preferencial el cambio de la estructura agraria.

Desde su primer acto, el Gobierno Revolucionario de la Armada impugna las bases del orden jurídico establecido, pues sitúa expresamente y sin ambages, los postulados del Estatuto Revolucionario —Decreto Ley 17063— por encima de la Constitución vigente. Entre

estos postulados figura el de promover a superiores niveles de vida, compatible con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país.

La decisión política de hacer la reforma agraria se concreta en la dación del Decreto Ley 17716 y su inmediata aplicación sobre los vastos territorios y las plantas de beneficio de los complejos azucareros, verdaderos reductos del poder político, que son expropiados y cooperativizados en favor de sus trabajadores, quienes de este modo se incorporan, en la plenitud de sus reivindicaciones, al cuerpo social y a la dinámica del desarrollo.

La Ley de Reforma Agraria, cuyos avanzados principios se comentan más adelante, ha permitido afrontar con éxito en los dos años de su resuelta y masiva aplicación el enorme desafío que significa para cualquier país realizar un verdadero cambio estructural dentro de marcos institucionales.

La opción revolucionaria en el caso peruano se cifra en la Ley y la eficacia de la Ley está garantizada porque la plutocracia agraria no ejerce más el poder político ni por sí ni por interpósita persona.

La Ley requirió en los primeros meses de su aplicación algunos reajustes; la magnitud y profundidad de las transformaciones emprendidas, explican que fuera modificada y adicionada. Leyes de esta índole no pueden crearse de una sola vez; necesitan confrontarse con la realidad y afinarse, para que sus propósitos esenciales se cumplan a cabalidad.

En agosto de 1970 fue aprobado el Texto Único Concordado de la Ley de Reforma Agraria, que refunde en un solo instrumento las disposiciones sucesivamente dictadas.

B. CANALES INSTITUCIONALES DEL CAMBIO

I. LA AFECTACIÓN. CAUSALES. EXPROPIACIÓN

En el cambio de la estructura de la propiedad y la tenencia, se aprecian tres etapas diferenciadas: la adquisición de tierras para la reforma agraria, su adjudicación a campesinos calificados, y la consolidación de la nueva estructura mediante la asistencia técnica y crediticia.

Tanto las tierras del dominio público como las expropiadas a los particulares, deben adjudicarse sin dilación. Sólo en casos excepcionales la Ley autoriza la administración temporal a cargo de Comités Especiales, en los cuales hay representación campesina.

La afectación es la limitación del derecho de propiedad, impuesta con fines de reforma agraria a la totalidad o parte de un predio rústico para su expropiación por el Estado. Al efecto se consideran como un solo predio todas las tierras de cultivo o de pastos naturales de propiedad de una persona natural o jurídica, cualquiera que sea su ubicación.

Están sujetas a afectación total las tierras ociosas, las deficientemente trabajadas, las arrendadas, las conducidas por feudatarios,* las de propiedad de condominios y de sociedades de derecho privado —excepto las de sociedades de personas—,** las tierras que sean objeto de litigio en Zonas declaradas de reforma agraria, y las parceladas sin observar las normas pertinentes.

Se destinan asimismo a los fines de la reforma agraria los predios de propiedad privada del Estado, de la Iglesia y los de las corporaciones públicas descentralizadas.

Las tierras de conducción directa, aunque estén eficientemente explotadas, se afectan en cuanto excedan el límite inafectable señalado para la provincia o región. Sin embargo, el límite inafectable puede reducirse y aun desaparecer en los siguientes casos: si hay feudatarios que conducen extensiones inferiores a la unidad agrícola familiar, si más de la cuarta parte útil ha sido ocupada por campesinos no propietarios, cuando existan condiciones contrarias a la legislación laboral, y cuando las comunidades vecinas al predio no dispongan de tierras suficientes para el desarrollo de su población.

En definitiva, el término legal límite inafectable designa un máximo condicionado.

En los casos de los complejos agro-industriales la afectación comprende la totalidad de las tierras y las plantas de beneficio e instalaciones de transformación primaria, aunque pertenezcan a diferentes propietarios. La Ley dispone que la Dirección General de Reforma Agraria asuma, al momento de la afectación, la totalidad de los activos y pasivos de las empresas, manteniendo en esta forma la unidad económica.

* D. L. 17716 - Art. 18º "Para los efectos de la aplicación del presente Decreto Ley son feudatarios, los colonos, yanacunas, aparceros, arrendires, allegados, mejoreros, precarios, huacchilleros y otras formas similares de explotación indirecta de la tierra, vinculada a la prestación de servicios personales con retribución salarial o sin ella."

** Reglamento de Tierras para la Reforma Agraria - Art. 30º Son sociedades de personas aquellas en que la distribución de las utilidades y la decisión de los órganos sociales no se efectúan en razón de los capitales, sino proporcionalmente al número de socios, y en las que el socio que dirige la empresa cuando la sociedad conduzca directamente un predio, tenga una participación no menor del 10% de la utilidad bruta por razón de su trabajo.

Es necesario enfatizar que los complejos agro-industriales, si bien representaban altos niveles de capitalización y eficiencia, también constituían importantes núcleos de poder, con gravitación a lo largo de la historia republicana. Eran además verdaderos enclaves de la penetración extranjera que poseía el 65% del capital accionario. El poder político y económico que corresponde a este tipo de agricultura se ha transferido íntegramente a los trabajadores que conforman las cooperativas adjudicatarias.

La Ley establece el criterio de la zonificación. Declarado determinado territorio Zona de Reforma Agraria, todos los predios rústicos comprendidos en su perímetro están sujetos a afectación, cualesquiera que sean su tamaño o forma de conducción.

Esta estrategia favorece la masividad del proceso y permite que la nueva estructura agraria se asiente también sobre tierras capitalizadas y no dependa sólo de inversiones estatales.

A este respecto, debe subrayarse que es característica de la legislación peruana no establecer un orden prioritario de afectaciones. En otras legislaciones este orden tiene alguna rigidez y principia por las tierras abandonadas, ociosas o incultas, continúa con las del Estado, la Iglesia y las ocupadas por precaristas, para concluir en las tierras que excedan los límites inafectables.

II. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS

El Ministerio de Agricultura dirige la política de Reforma Agraria y Asentamiento Rural en armonía con los planes nacionales de desarrollo económico y social; propone la declaración de Zonas de Reforma Agraria e instrumenta los planes de afectación y financiamiento.

La Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural es dependencia del Ministerio de Agricultura responsable de la ejecución de las acciones de transformación de la estructura de la tenencia rústica, y la Ley, sin perjuicio de la subordinación jerárquica, le confiere personalidad jurídica para la afectación, adquisición, expropiación y adjudicación de predios rústicos.

En la legislación comparada, la corriente dominante asigna las responsabilidades del proceso a organismos descentralizados.

El modelo peruano combina en el órgano responsable de la reforma agraria la necesaria autonomía jurídica con la vinculación administrativa al poder central, pues el cambio estructural que se lleva a cabo es total y masivo y, por lo mismo, las tareas correlativas se extienden a todos los servicios públicos del Sector. Los lastres burocráticos están

siendo superados con la reforma administrativa que se lleva a cabo paralelamente y que es postulado expreso del Gobierno.

El país está dividido en 12 Zonas Agrarias, que son unidades administrativas integradas por los diversos servicios del Ministerio de Agricultura. Sus Directores tienen la responsabilidad de la ejecución de la reforma agraria dentro de su jurisdicción territorial.

III. REGLAS PROCESALES. VALORIZACIÓN. CAUTELA COERCITIVA DEL PROCESO

El procedimiento administrativo de afectación se cumple en dos instancias: la primera la constituyen las Zonas Agrarias y la segunda y definitiva instancia, la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

El procedimiento es expeditivo y está destinado fundamentalmente a determinar si existen áreas inafectables en las condiciones que señala la Ley. Para aplicar las causales de afectación se considera la situación existente en el predio a la fecha de declaración de Zonas de Reforma Agraria. La conducción directa y eficiente y el cumplimiento de las leyes laborales son condiciones inherentes a la tenencia, y su inobservancia da lugar a la afectación en cualquier momento.

Cuando se trata de predios de propiedad del Estado o de personas jurídicas de derecho público interno como las sociedades de beneficencia, universidades, fundaciones, etcétera, el proceso consiste en determinar sumariamente si existen extensiones directamente conducidas destinadas al cumplimiento de los fines de la Institución, sin derivar renta. Las áreas restantes se transfieren mediante Resolución Suprema.

En cuanto a los predios de propiedad privada, la información básica proporcionada por los propietarios en sus declaraciones juradas, es procesada y verificada en el campo. La Zona Agraria, cumplidas las inspecciones y mensuras, notifica el plano de afectación en los domicilios de los propietarios y mediante carteles fijados en el predio y locales municipales de la jurisdicción. Dentro del plazo de 15 días el propietario puede hacer observaciones, las que son absueltas en la Resolución que dicta la Zona Agraria. De no estar conformes los propietarios pueden apelar dentro del plazo de 10 días, ante la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Absuelto el grado por ésta, el Poder Ejecutivo dicta el correspondiente Decreto Supremo de afectación, acto gubernativo de la más alta jerarquía cuya publicación agota la vía administrativa.

El Decreto Supremo es puesto en conocimiento del propietario conjuntamente con la valorización, a fin de que otorgue a favor de la Dirección General de Reforma Agraria la escritura de transferencia en el plazo de 15 días.

Fuera de Zonas de Reforma Agraria, tiene aplicación el Título XV de la Ley, destinada a convertir en propietarios de las tierras que trabajan a los pequeños arrendatarios, sub arrendatarios, precarios, aparceros, arrendires, y toda la nomenclatura que designa a campesinos que prestan servicios personales a cambio del uso de una parcela. El trámite de afectación se ciñe, en líneas generales, al procedimiento descrito precedentemente, poniendo el acento en el aspecto de la calificación de los beneficiarios. Debe tenerse presente que están sujetas a afectación no solamente las tierras conducidas por dichos beneficiarios, sino las adicionales de conducción directa del propietario que sean necesarias para dotar a todos los campesinos de tierras suficientes.

Para corregir el minifundio originado por la aplicación del Título XV de la derogada Ley 15037, se obliga a los propietarios afectados a transferir a los beneficiarios áreas adicionales hasta conformar unidades agrícolas familiares. Esta transferencia debió efectuarse en el plazo de un año a partir de la promulgación del Decreto Ley 17716. En caso de incumplimiento, además de la afectación, procede imponer una multa de hasta el 50 por ciento del valor expropiatorio.

Además, la Ley ha establecido procedimientos sumarísimos en los casos de incumplimiento de las disposiciones laborales que amparan a los campesinos. Puesto en conocimiento de la reforma agraria el pronunciamiento de la autoridad de Trabajo, se expide el correspondiente Decreto Supremo de Afectación.

Asimismo, se observa un trámite cuando el Fuero Agrario dispone el corte de los juicios de desahucio o declara fundada una acción posesoria, o cuando se comprueba la contravención de las disposiciones sobre parcelaciones por iniciativa privada. En este último caso procede, además, la imposición de una multa no menor de la mitad del precio de venta de las unidades transferidas, ni mayor del doble.

Cuando por falta de avenimiento del propietario es necesario demandar la expropiación ante el Juzgado de Tierras, debe consignarse el efectivo y bonos de la deuda agraria representativos de la indemnización.

El Juez otorga la posesión al órgano de la Reforma Agraria antes de citar al demandado. Notificada la demanda, el expropiado puede objetar la valorización únicamente por el mayor valor que haya adquirido la propiedad por mejoras introducidas con posterioridad a la declaración de autoavalúo, acompañando el respectivo peritaje.

En seguida las partes deben nombrar peritos dirimientes y en caso de disconformidad de los respectivos dictámenes, el avalúo se efectúa por un tercer perito. Señalado por el Juez, en mérito a los peritajes, el monto definitivo de la indemnización, el propietario debe extender la escritura respectiva en el término de 3 días. En caso de incumplimiento dicha escritura es suscrita por el Juez de Tierras. Por su parte la Dirección General de Reforma Agraria está obligada a consignar el mayor valor que resultare de abono en el término de un mes, so pena de declararse abandonado el procedimiento de afectación.

Según ha podido advertirse, el propietario tiene audiencia en el procedimiento de afectación, sin perjuicio de la sumariedad del trámite. La existencia de dos instancias, previene asimismo contra la arbitrariedad. Pero tanto en la etapa administrativa como en el proceso de expropiación judicial, los términos son perentorios y no se admiten articulaciones dilatorias.

La acción contradictoria que concede la Ley al propietario, debe aparejarse con el testimonio de la escritura de transferencia a favor de la Dirección General de Reforma Agraria y sólo puede dar lugar al pago del mayor valor a que tuviera derecho pero no a la devolución o reposición de la tierra afectada.

También los organismos de la reforma agraria pueden, concluida la expropiación, contradecir ante el Fuero Agrario el mayor valor que se haya asignado a los predios.

Las reglas de avalúo han sido simplificadas por la Ley vigente, evitando en esta forma la imprecisión de los métodos subjetivos. Mientras se elabora el Padrón Predial para fines tributarios, el justiprecio de los predios explotados directamente es el valor indicado por el propietario para los efectos del pago del impuesto territorial correspondiente al año 1968 (autoavalúo), esta cifra es inamovible. La Ley de Reforma Agraria se promulgó en junio de 1969, y por expreso mandato legal, las revaluaciones de tierras hechas con fines tributarios, no modifican el criterio de valorización para reforma agraria.

El incremento o disminución del valor por mejoras introducidas o deterioros ocurridos con posterioridad al autoavalúo del propietario, es lo único que está sujeto a operación pericial.

El valor de expropiación de los predios arrendados o feudalizados se determina mediante la capitalización al 6 y 9 por ciento, respectivamente, de la renta líquida sobre la que se pagó impuesto, promediada en relación a los tres últimos años.

El ganado se valoriza teniendo en cuenta los precios promedios de plaza y la maquinaria conforme a los valores castigados que figuran

en los libros de contabilidad de la empresa. Mientras culmina el proceso de afectación los propietarios o arrendatarios, en su caso, quedan constituidos en depositarios del ganado y bienes muebles, con la responsabilidad civil y penal correspondiente.

El valor de expropiación se cancela parcialmente en efectivo y el resto en bonos de la deuda pública de aceptación obligatoria, cuya redención anual se verifica en 20, 25 o 30 años, contados a partir de la fecha de su colocación, devengando intereses al rebatir de 6, 5 y 4 por ciento respectivamente. El ganado se paga en efectivo, así como los bienes muebles existentes en los predios dedicados a cultivos de pan llevar o alimenticios de consumo directo. En los demás casos el pago en efectivo de bienes muebles no debe sobrepasar S/. 1 000 000 y el saldo se cancela con bonos de la Deuda Agraria.

De otro lado, la Ley contiene disposiciones coercitivas que aseguran su cumplimiento, que van desde la negación del límite inafectable hasta la imposición de multas y de penas privativas de la libertad. Así, se deniega el límite inafectable a los propietarios que instiguen, promuevan o ejecuten actos de perturbación posesoria en agravio de los campesinos, aplicándoseles además la sanción penal por usurpación y delito contra la tranquilidad pública.

Asimismo los campesinos que instiguen, promuevan o ejecuten invasiones o usurpaciones quedan excluidos del beneficio de adjudicación de tierras de la reforma agraria, sin perjuicio del restablecimiento del derecho conculcado y de la sanción penal respectiva. Los atentados contra la producción agropecuaria y contra la ejecución de la reforma agraria se tipifican como delitos de sabotaje.

Obviamente las medidas coercitivas se aplican previo proceso ante los tribunales de justicia.

Los predios cuyos propietarios realicen actos de sabotaje, serán cooperativizados de inmediato suspendiéndose el pago expropiatorio a las resultas del juicio criminal correspondiente, pues, además de la condena principal se contempla como pena accesoria la imposición de multa.

La Ley protege a los campesinos al disponer que los Jueces Instructores antes de abrir instrucción por usurpación o daños, soliciten informe a la Dirección General de Reforma Agraria acerca de si los presuntos responsables son campesinos que se encuentran amparados por la legislación agraria respecto a las tierras materia de la denuncia, en cuyo caso no procede la apertura de instrucción.

Los funcionarios de Reforma Agraria, habitualmente sujetos a falsas incriminaciones, son amparados por la Ley cuando dispone que mientras no se haya agotado la vía administrativa, no se abrirá instrucción por la responsabilidad penal derivada de los actos que

realicen en ejercicio de sus funciones. No hay patente de impunidad por actos arbitrarios, sino garantías mínimas para la conducción del proceso sin intimidaciones.

En otro sentido, merece subrayarse la disposición que prohíbe a los funcionarios y empleados de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural ser propietarios de predios rústicos por sí, ni por su cónyuge e hijos, o tener parientes que lo sean dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad.

La Ley sanciona con severas penas privadas de la libertad a los funcionarios públicos y representantes legales que de cualquier modo intentan frustrar o desconocer la afectación y toma de posesión de los predios del Estado y de las corporaciones oficiales, afectados para la reforma.

Para prevenir la reaparición de formas latifundiarías, se prescribe que las personas que adquieran tierras rústicas por cualquier motivo, no podrán conservar sino el límite inafectable, debiendo desprenderse del exceso bajo pena de afectación total y multa. Sanción análoga corresponde a los propietarios que simulen parcelaciones o divisiones.

C. DISEÑO DEL NUEVO DERECHO AGRARIO

I. LA PROPIEDAD Y TENENCIA RÚSTICAS

Las tierras que el Estado expropia con fines de reforma agraria, están destinadas a su adjudicación en propiedad plena a los campesinos. El cambio de la estructura agraria no se traduce en la estatización de las tierras, sino en su transferencia del dominio privado de unos pocos terratenientes al dominio social de las mayorías campesinas.

Es ajeno al modelo peruano el concepto jurídico existente en otros sistemas que confiere al Estado la propiedad de todos los medios de producción. Al contrario, nuestra Ley asigna a los organismos estatales la función de simples agentes de cambio. Los beneficiarios de la reforma agraria son los campesinos, ya sea individualmente o formando empresas asociativas.

Para que no quepa duda, la Ley señala como únicos beneficiarios a las Cooperativas, Comunidades Campesinas, Sociedades Agrícolas de Interés Social * y personas naturales, previamente calificadas unas

* Decreto Supremo N° 240-69-AP-Art. 142 "Las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) son personas jurídicas de derecho privado y de responsabilidad limitada, integradas por beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria que se constituyen cuando la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural lo consideren necesario y se regirán por los principios básicos de las sociedades de personas y del sistema cooperativo."

y otras por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Con ello, se excluye la posibilidad de hacer adjudicaciones a empresas sin base campesina como podrían ser las sociedades civiles de responsabilidad limitada.

Integran también la nueva estructura conjuntamente con las empresas asociativas o autogestionarias de base campesina, la pequeña y mediana propiedad rural, directamente explotadas por sus dueños.

Estas últimas pueden ser las áreas declaradas inafectables en los procedimientos administrativos, las provenientes de parcelaciones por iniciativa privada o las adjudicadas por la reforma agraria a beneficiarios preferenciales: arrendatarios, pequeños arrendatarios, subarrendatarios y feudatarios.

No se trata sin embargo de la subsistencia de formas capitalistas de propiedad rural. El derecho es revocable en esencia, pues se condiciona al cumplimiento permanente de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad como son: el mantenimiento de niveles de eficiencia, la dirección personal y el trabajo directo, la participación de los trabajadores en las utilidades, el cumplimiento de la legislación laboral, etcétera.

Cuando la propietaria es una sociedad de personas los trabajadores son socios natos y tienen representación en el directorio.

En este contexto no es concebible la motivación del lucro, ni la obtención de renta que no provenga del trabajo.

Conjuntamente con la Ley de Reforma Agraria, constituye instrumento principal para el cambio de la estructura agraria la Ley General de Aguas. Conforme a esta Ley, las aguas, cualquiera que sea su fuente, son de propiedad exclusiva del Estado, el que a través de la autoridad administrativa competente, concede su uso a los particulares.

Han sido abolidos los derechos adquiridos, cualesquiera que fuere su origen, y el derecho de uso es temporal y está subordinado a la necesidad social.

Las parcelaciones por iniciativa privada se conciben como canales de difusión de la propiedad rural, por trato directo y bajo control del Estado. Al advertir que las franquicias legales se utilizaban sólo para eludir la afectación, marginándose de la propiedad a los campesinos, el Gobierno modificó el texto original de la Ley, estableciendo que debía reservarse para su adjudicación a los trabajadores de cada predio, un área equivalente a una unidad agrícola familiar por cada trabajador, la misma que sería explotada en forma cooperativa. La subdivisión de las áreas restantes está regulada en forma de evitar su concentración en pocas manos y asegurar para otros campesinos el acceso a la propiedad.

Parece no tener atractivo para los propietarios el nuevo estatuto de las parcelaciones privadas, pues éstas son poco frecuentes. Debe agregarse que tampoco las favorece el hecho de que gran parte del territorio nacional está comprendido en Zonas declaradas de reforma agraria, donde las parcelaciones sólo se autorizan sobre las áreas que resulten inafectables.

II. ATRIBUTOS DE LA PROPIEDAD EN EL NUEVO DERECHO

Como vimos, la reforma agraria peruana forma parte de la política nacional de desarrollo y éste se cifra en el cambio de estructuras, no en la modernización. Es en el examen de los atributos del derecho de propiedad rural, donde se advierte con nitidez la justeza de este aserto y la profundidad del cambio social operado.

Algunos principios en que reposa el nuevo derecho agrario, estaban ya en la Constitución de 1933 y en la legislación común. Sin embargo, se mantuvieron como simples enunciados de valor, no como mandatos legales imperativos. Tales son la función social de la propiedad, la difusión y conservación de la mediana y pequeña propiedad rural, el fomento del trabajo cooperativo en el campo, la protección de la propiedad comunal y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Hay normas que no se cumplen pero que siguen en vigencia porque nuestro sistema no reconoce la derogación por desuso. Asimismo forman legión aquellas disposiciones constitucionales y legales que no se aplican porque no han sido reglamentadas.

Veamos las notas más saltantes del derecho de propiedad en la Ley de Reforma Agraria.

La Ley establece que el fundamento preeminente del derecho de propiedad sobre la tierra es el trabajo. Esta definición rompe la secular tradición que hacía reposar el derecho exclusivamente en el título de dominio, y que no precavía la extinción del derecho por el no uso.

El Código Civil vigente desde 1936 establece que son tierras públicas las abandonadas por sus dueños, pero no precisa el tiempo ni la forma en que se produce el abandono. Hasta junio de 1969, no hubo un solo precedente de incorporación efectiva de tierras abandonadas al dominio del Estado.

En cambio la Ley vigente, además de establecer que las tierras abandonadas se incorporen al dominio público, precisa que el abandono se produce si dejan de explotarse durante tres años consecutivos. Se presume que ha transcurrido el término para el abandono si no ha sido cultivado el predio o la parte de él, materia del abandono

durante el año agrícola anterior a la fecha de la inspección ocular, salvo prueba en contrario relativa a los dos años restantes. Asimismo, considera abandonadas y por tanto incorporadas al dominio del Estado, las tierras explotadas durante más de un año por campesinos que no tengan vínculo contractual con el propietario si éste no ha solicitado amparo legal. Estas normas están adecuadamente reglamentadas. Finalmente, quien haya poseído para sí tierras rústicas de modo continuo y pacífico durante cinco años las adquiere por prescripción.

Pero la posesión agraria no consiste más en la simple ocupación, ni en sólo cercar la tierra o amojonarla, sino en la explotación económica del suelo con sementeras, plantaciones o crianza de ganado. Añádase a esto que la posesión mediata —o sea a través de terceros— es causal de afectación.

Asimismo, para la Ley peruana, la tierra es fuente de trabajo y no bien de renta. En este sentido erradica el arrendamiento y toda forma de explotación; prohíbe a las sociedades de capitales (anónimas o en comandita) ser propietarias de predios rurales y afecta la totalidad de las tierras del Estado, entidades descentralizadas, corporaciones religiosas, fundaciones, condominios, etcétera, para su adjudicación a los campesinos que las trabajan. Si bien la Ley no ha prohibido la transferencia del dominio de la tierra entre particulares, son importantes las restricciones a su libre disposición, y en todo caso se mantiene la vigencia de las causales de afectación.

La Ley de Reforma Agraria concreta, por primera vez, la función social de la propiedad rural, pues la destina a la liberación y promoción del sector más y más deprimido de la población nacional. La participación del campesino en la sociedad que se forja está asegurada, pues la propiedad de la tierra le abre el acceso al poder político. En la nueva estructura tienen preeminencia la propiedad comunal y la cooperativa.

Por otra parte la Ley ha derogado los principios clásicos de la herencia no sólo mediante la abolición del condominio, que es considerado causal de afectación, sino apartando de la propiedad a los herederos legales o instituidos que no reúnan las condiciones que les permitan la conducción directa y trabajo personal de la tierra. Establece, además, en favor de la compañera permanente e hijos, el derecho a la adjudicación gratuita de la parcela en caso de fallecimiento del adjudicatario. Esta importante innovación se complementa con ejecutorias del Tribunal Agrario que reconocen a la compañera permanente una suerte de derecho a gananciales por los bienes rústicos adquiridos durante la vida en común.

Además la propiedad agraria no es ilimitada como antes; tiene topes máximos y mínimos; no puede embargarse si está explotada

directamente por su dueño, salvo que la ejecución proceda del precio en que ha sido comprada o del crédito para obras de infraestructura o mejoras; vale decir, que tiene un amparo análogo al hogar de familia; no puede fraccionarse en forma irrestricta; y, en fin, está sujeta a regulaciones que garantizan su permanente uso en armonía con el interés social, y cuya inobservancia determina, según los casos, su extinción, afectación o revocación.

Cada una de las características descritas, es la negación del derecho tradicional de propiedad y revela el alcance de la revolución operada en el ordenamiento jurídico.

III. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA

Cuando la Ley de Reforma Agraria enuncia que su objeto final es establecer la justicia social en el campo, está recusando el ordenamiento que generó la injusticia.

En la consolidación del nuevo ordenamiento tiene capital importancia la jurisprudencia de los órganos del Fuero Agrario creados por el Gobierno Revolucionario.

En relación a los cambios estructurales que implica la reforma agraria los Juzgados de Tierras y el Tribunal Agrario implementan en la esfera de la administración de justicia la voluntad transformadora de la Ley.

Haciendo abstracción de la posición personal de los magistrados, no puede ignorarse que los Tribunales Ordinarios integraban un sistema institucional destinado al mantenimiento de las estructuras vigentes y por lo mismo no eran idóneos para el cambio social. Por eso es acertada la creación de Tribunales especializados, ajenos al sistema tradicional de poder y en consecuencia aptos para administrar justicia con imparcialidad. Si sus fallos frecuentemente no favorecen más al exlatifundista, es sin desmedro de su independencia de juicio, pues aplican las nuevas leyes y éstas amparan al campesino.

Los fallos del Tribunal Agrario en el contexto del cambio social, contribuyen a crear el derecho, en cuanto interpretan y aplican normas de carácter general a casos particulares.

El Juez Agrario se aparta de la mentalidad tradicional en la afirmación del nuevo ordenamiento, tanto en lo concerniente a las normas sustantivas como a los hábitos procesales. Este esfuerzo habría superado la capacidad de los jueces ordinarios, que tienen todavía que aplicar normas del derecho privatista, ya que la Revolución no avanza al mismo ritmo en todos los sectores económicos.

La creación del Fuero Agrario, se justifica además por el hecho de que casi el 50 por ciento de la población económicamente activa del país gravita sobre la agricultura.

En síntesis, la creación del Fuero Agrario tiene las siguientes consecuencias en el proceso peruano:

a) Radicar la administración de la justicia agraria en órganos especializados, ajenos al sistema tradicional de poder. Esto garantiza la verdadera independencia y la imparcialidad de los jueces, necesaria también para la cautela del interés privado frente a los excesos que pueda cometer la Administración Pública.

b) Unificar la jurisprudencia de manera que contribuya a la consolidación de la nueva estructura. Los pronunciamientos del Tribunal Agrario causan estado y no pueden ser revisados por otros Tribunales.

c) Incorporar a la práctica judicial reglas de procedimiento sencillas que deben cumplirse en términos perentorios. El Juez se aproxima en cada caso a la realidad y la constata, en virtud de los principios de inmediación y oralidad del proceso agrario.

d) Garantizar el derecho de los campesinos, eliminando en su favor el desequilibrio que existía en el uso de recursos de defensa. Los Jueces de Tierras y el Tribunal Agrario aplican de oficio, es decir aunque no sean invocadas, las normas que favorecen a los campesinos.

e) Rescatar para los jueces la iniciativa en la búsqueda de la verdad, pues la Ley los autoriza a actuar de oficio cualquier diligencia o prueba que contribuya a esclarecer el litigio.

f) La administración de la justicia agraria es gratuita.

Además existen Defensores de Oficio rentados en las diferentes Zonas Agrarias. Son abogados de los campesinos, cuyos derechos defienden no solamente ante los organismos administrativos y jurisdiccionales de la reforma agraria sino, también ante los Tribunales Ordinarios y ante las autoridades administrativas en general.

Sustituir un ordenamiento jurídico por otro de distinto signo, no puede ser obra exclusiva de la Ley o de los órganos encargados de su ejecución, es una empresa nacional. La mutación de las instituciones tampoco se opera sin transición: la Ley no está destinada a reordenar campos inertes sino a cambiar patrones de conducta.

Por eso, corresponde a los campesinos, mediante el ejercicio efectivo de sus derechos y su participación responsable en el proceso, hacer más breve el tránsito hacia la justicia social agraria plena.

ÍNDICE GENERAL

Nota de los editores	7
Prólogo	9
Introducción	11
Informe sobre el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización	15
La estrategia de desarrollo rural y la reforma agraria	59
Evaluación e investigación relacionadas con programas y proyectos de reforma agraria y colonización	89
Evaluación e investigación relacionadas con programas de reforma agraria	109
Papel de los campesinos en la ejecución de la reforma agraria	129
La economía del hogar en la reforma agraria	154
Uso de recursos físicos en programas de reforma agraria. Aspectos institucionales	165
La nueva estructura de tenencia y producción	182
Algunos comentarios sobre obstáculos legales a la eficaz ejecución de reformas agrarias en la América Latina	228
Esquema de algunos aspectos administrativos de la reforma agraria	244
Nota sobre la organización campesina y su relación con la reforma agraria en el Perú	259
El papel de la extensión agrícola en los procesos de reforma agraria	310

El empleo en el sector agropecuario y el proceso de reforma agraria	330
La colonización en Bolivia	383
Las organizaciones campesinas en la reforma agraria boliviana .	404
Texto original, según versión magnetofónica sin corrección, de la intervención del participante campesino de Colombia, señor Jair Londoño	417
Primer mandato campesino. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos. IV Junta Directiva Nacional	431
Resumen de la IV Junta Directiva Nacional. Asociación Nacional de Usuarios Campesinos	441
La empresa comunitaria, estrategia para la reforma agraria . .	452
Una evaluación de la reforma agraria en Cuba	476
La reforma agraria y la planificación	497
La movilización. Organización y participación de los campesinos	507
Aspectos sociológicos de la reforma agraria en Cuba	516
El marco institucional: aspectos legales y administrativos . .	531
Planificación y reforma agraria	534
Las alternativas de la reforma agraria mexicana frente al proceso de marginalización	552
Informe sobre la reforma agraria mexicana: el marco institucional	576
La nueva estructura agraria	593
Marco institucional de la reforma agraria: aspectos jurídicos .	612

Seminario Latinoamericano sobre Reforma Agraria y Colonización, editado por la Dirección General de Publicaciones, se terminó de imprimir el día 10 de diciembre de 1975, en los talleres EDIMEX, S. A., calle 3, núm. 9, Fracc. Alce Blanco, Naucalpan de Juárez, Edo. de México. Se tiraron 4,000 ejemplares.

UNAM
FECHA DE DEVOLUCION

El lector se obliga a devolver este libro
antes del vencimiento de préstamo seña-
lado por el último sello.

--	--	--	--

HD1158
M6M4

Ds. 15457

U.N.A.M.

SEMINARIO
LATINOAMERICANO
SOBRE REFORMA
AGRARIA Y
COLOMINACION

HD1150
M6M4
C.1