

TEMA II
CONCEPTOS
DE REFORMA AGRARIA

CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

A—Confusiones Conceptuales

El concepto de Reforma Agraria se encuentra clara y correctamente definido dentro del campo de la Política Económica desde hace muchísimo tiempo. La claridad de tal conceptualización reside en el señalamiento concreto de los medios que esta política utiliza y de los fines que persigue.

Este concepto claro y sencillo, no obstante, se ha visto oscurecido o dejado de lado, especialmente en esta última década, debido a dos corrientes que, en el plano político, han participado en la discusión:

I—Aquella que interesada en mantener el *statu quo*, ha encontrado como única tabla de salvación el tratar de revivir el cadáver del liberalismo, anacrónica teoría que alcanzó gran influencia en nuestro país en el siglo XIX y que se basaba en la creencia de que el mecanismo económico tenía fuerzas inherentes de autorregulación.

Esta corriente ha pretendido mover, a su real conveniencia, el concepto de política económica (1), reduciéndola a la simple abstención de parte del Estado cuando se trata de modificar las bases y estructuras de la sociedad, pero exigiendo su acción para ciertas medidas cuantitativas a su favor (exención de impuestos, créditos, etc.)

No es raro en consecuencia, y no obstante su debilidad teórica por la posición permanentemente ambigua, que ante la necesidad de definir la reforma agraria que demanda el país, los componentes de esta corriente —por lo general los grandes terratenientes, sus aliados intelectuales y algunos periodistas— hagan énfasis únicamente en el aspecto de producción y productividad, esperando mantener en su poder toda la tierra. A esta corriente pertenecen algunas de las definiciones de reforma agraria que a continuación se citan y que deben ser inmediata y totalmente rechazadas:

“...la verdadera reforma agraria consiste en adoptar medidas que fomenten la producción y que alienten a los productores que demuestren capacidad para mejorar rindés y perfeccionar cultivos, uno de cuyos instrumentos fundamentales debe ser un régimen tributario de incremento de inversiones con beneficio para las tierras mejor cultivas” (2).

“...Reforma Agraria es la mecanización de la Agricultura” (3).

“...Reforma Agraria es la colonización de tierras fiscales en desuso” (3)

Estas y otro sin número de definiciones tienen en común evitar o minimizar modificación de las estructuras agrarias, con el claro propósito de man-

(1) En esta ponencia se entiende como Política Económica “la manipulación deliberada de cierto número de medios con objetos de alcanzar ciertos fines” Esta manipulación debe ser ejecutada por los organismos gubernamentales encargados (Ver Tinbergen, “Política Económica” F.C.E.)

(2) Sociedad Nacional de Agricultura, Situación Económica y Social de la Agricultura Chilena, Santiago 1955

(3) Citas por Menjivar R “Reforma Agraria” San Salvador, 1969

tener las injustas posiciones que ocupan en el país y crear confusión entre los sectores que impulsan los cambios necesarios

2.—Aquella corriente que se originó primero en un plano puramente técnico, para luego pasar al político, y que en forma bien intencionada trató de incluir en la Reforma Agraria no sólo los cambios en la estructura agraria, sino todas las políticas de desarrollo que se llevasen adelante a partir del momento en que se produjesen los primeros

Este concepto, sin intención, proporcionó los elementos para crear confusión alrededor del concepto de Reforma Agraria, a la que se agregó el adjetivo de INTEGRAL. “Abogando por una reforma integral —ha señalado Barraclough⁽⁴⁾— tienden a ofrecernos un guiso que contiene un poco de todo. Nos diferenciamos unos a otros, principalmente, en las proporciones de las recetas”. La economista inglesa Doreen Warrimer⁽⁵⁾ ha agregado: “El enfoque integral parece algunas veces ofrecerlo todo, menos la tierra”

Este concepto que se originó en la FAO en 1960 y luego fue recogido por la Alianza para el Progreso que de recogerse en la definición de FAO: “No solamente una distribución masiva de tierras, sino la llamada Reforma Agraria Integral, esto es, una Reforma orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que con el complemento oportuno y adecuado de asistencia técnica se alcance estabilidad económica. La Alianza para el Progreso sólo agregó a la asistencia técnica la comercialización y distribución de los productos y el crédito oportuno y adecuado, aceptándola en su forma textual”.

Esta conceptualización de la reforma agraria es correcta, pero tiene desventajas que los mismos organismos internacionales han reconocido al cambiar de definición. Algunas de ellas se han experimentado en el país y por ello debe hacerse más precisa la definición de reforma agraria que se acoja; algunas desventajas de esta definición son:

a—Se presta a confusiones que son manejadas muy hábilmente por los sectores o gobiernos anti-reformistas. La primera es en relación al tiempo. Si a la definición se agrega —además de la transformación de las estructuras— la asistencia técnica, el crédito, el mercado, la educación, etc., se les permite mezclar ambos factores (estructura agraria y política de desarrollo) y aducir —ya sin hacer distinción— que el proceso de reforma agraria es largo e indefinido en el tiempo, lo atrasa la modificación de la estructura agraria

b—Otra fuente de confusión —ya sufrida por el país— es que la mezcla de tantos elementos permite —desde luego en forma indebida— decir que cuando alfabetizan hacen reforma agraria, que cuando dan crédito hacen reforma agraria, que cuando hacen campañas cívicas militares hacen reforma agraria, con lo que continúa el círculo vicioso en que se mueven estos sectores. Estas objeciones han sido claramente planteadas por la autora mencionada anteriormente: “En el uso corriente, reforma agraria generalmente significa

(4) Barraclough, S. “Qué es una Reforma Agraria”

(5) Warrimer, D. “Land Reform and Development in the Middle East”

la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas. Ahora desde América nos viene un nuevo concepto de reforma que aboga por incluir una política amplia, que comprenda, no solamente la oportunidad de ser propietario, sino también otras diversas medidas para ayudar a los agricultores, a través de una mayor seguridad de tenencia, mejores sistemas de crédito, mayores facilidades de comercialización, servicio de asistencia técnica, educación, etc

“Sin embargo, aunque el concepto americano es un gran avance sobre las viejas creencias, una definición con tan amplias conexiones distorsiona la perspectiva. La redistribución de la tierra, o de los derechos sobre la tierra significa un cambio social y político grande, en tanto que las otras medidas conducen a un mejoramiento en la posición económica de los agricultores y en la producción agrícola, sin un cambio en su posición social

“Debido a que la concepción de reforma agraria se ha ampliado para incluir en ella diversas medidas tendientes al mejoramiento de los sistemas de tenencia de la tierra y de la organización agrícola, el cambio en el énfasis de lo fundamental a lo accesorio, y el original —aunque esencial— objetivo de una mayor desigualdad económica y social, tiende a oscurecerse. El enfoque integral parece algunas veces ofrecerlo todo, menos la tierra”.

Sin desconocer, como se verá posteriormente, lo aceptable de la definición en el plano teórico conviene en el caso del país rechazarla para evitar las oscuridades o ambigüedades de acción al impulsarse la reforma agraria, entendiendo desde luego que paralelamente al plan de reforma agraria debe acompañarse un plan de desarrollo agropecuario para lo cual algunos instrumentos son el crédito, asistencia técnica, educación, etc etc

B—Las Reformas en la Política Económica

Conviene antes de referirse en forma concreta a la Reforma Agraria hacer un análisis acerca de la ubicación y objetivos de las Reformas dentro de la Política Económica, a fin de aclarar más el concepto a proponer.

Se ha definido ya la Política Económica como la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines en el sector agropecuario. Estos medios que, lógicamente, son de diferentes tipos, varían desde el establecimiento de impuestos de importación, hasta las nacionalizaciones. En función de su importancia o trascendencia estos medios pueden dividirse en cualitativos y cuantitativos.

Los medios cualitativos suelen dividirse en bases y estructuras (6). Las bases son definidas como “los elementos fundamentales en la organización de la sociedad humana: los relacionados con los valores espirituales y aquellos que definen las relaciones entre los hombres” Ejemplos del primer tipo de bases serían las oportunidades para educarse, la libertad de convicciones y

(6) En esta ponencia se sigue el punto de vista de Tinbergen. Algunos autores e instituciones (CEPAL entre ellas) no establecen esta división en los medios cualitativos

creencias y del segundo, el grado de división del trabajo y los sistemas de tenencia de la tierra y el agua, para el caso que acá se trata

La estructura es "el grupo de elementos de la organización de la sociedad humana, que vienen a constituir los detalles" y por lo tanto, menos importantes que las "bases"; ejemplos, el número de autoridades de la política y su coordinación, la composición cuantitativa de la riqueza real, etc

Los medios cuantitativos se utilizan para cambios frecuentes, "para adaptar la economía a los pequeños y frecuentes cambios". Esto es lo que se considera como instrumentos.

Estamos acostumbrados en el país, y por ello a algunos sectores les parece raro que dentro de la ciencia económica se hable de reformas, a ver cambios cuantitativos, pero nunca —por lo menos las actuales generaciones— han visto un cambio en lo que acá se ha denominado bases y estructuras

En función de la naturaleza de los medios utilizados es que la Política se clasifica en

- 1—Reformas, que equivalen a cambios en las bases o sea las relaciones que se establecen entre los hombres en el plano económico.
- 2—Política Cualitativa, que produce cambios en los detalles de la organización social
- 3—Políticas Cuantitativas, que es la manipulación de medios cuantitativos para alcanzar ciertas metas también cuantitativas

C—La Reforma Agraria

Si se reduce el ámbito a la Política Agraria, que podría definirse como "la acción del Estado para mejorar por medios directos las condiciones de vida y trabajo de la masa de la población agrícola", se puede igualmente encontrar tres tipos de Políticas: Reforma Agraria, Políticas Cualitativas y Políticas Cuantitativas, recordando que algunos no hacen diferencia entre las dos primeras. Dentro de la Política Cualitativa cabe, por ejemplo, la reorganización que el Gobierno ha prometido en la administración pública, la estructura crediticia del sector agropecuario; dentro de las cuantitativas todas aquellas encaminadas a incrementar la producción, la productividad, mejorar la comercialización, estabilizar precios, etc

La Reforma Agraria, pues, dentro de las líneas señaladas por la Política Económica —y más en ámbito más reducido en la Política Agraria— se encamina a producir cambios en lo que se conoce como estructura Agraria, que es resultante de las bases de la sociedad rural

Más concretamente, aún cuando la estructura agraria está formada por una serie de elementos interrelacionados (7) —Sistema de Empresa, Estructura Social, Estructura Política, Estructura de relaciones con el ordenamiento ins-

(7) Para profundizar sobre estos elementos, ver García, Antonio "Reforma Agraria y Economía Empresarial en América Latina"

titucional y la Tenencia Agraria— la reforma agraria se encamina a modificar al elemento fundamental de esa estructura, cual es los Sistemas de Tenencia de la Tierra, los cuales pueden definirse con CIDA como “Patrones definidos e identificables, de las relaciones económicas y sociales entre grupos de tenencia y el uso de la tierra”

D—Ponencia Concreta

1—Para efectos de la ejecución de la Reforma Agraria en El Salvador esta debe considerarse como la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra. Más concretamente, puede adaptarse la última definición de CEPAL: “Una reforma agraria auténtica tiene por objeto la redistribución en gran escala de la tierra, y por lo tanto, del poder rural, lo que sólo puede lograrse expropiando las explotaciones multifamiliares privadas en beneficio de los trabajadores agrícolas sin tierra y de los productores de los minifundios” (8)

A lo anterior debe agregarse lo relativo al uso del agua

2—Se sobreentiende que paralelamente a la ejecución de la Reforma debe impulsarse un Plan de Desarrollo Agropecuario —el cual por otra parte, no da efectos en una estructura deformada— encaminado a incrementar la producción y productividad del Sector

3—Debe entenderse que los efectos esperados de una Reforma Agraria no pueden obtenerse si la medida no se planifica dentro de una política económica global que tienda al desarrollo económico del país

(Ponencia elaborada por Dr Rafael Menjivar, Catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y por el Br Rigoberto Monge López, estudiante de CCEE, presentada al Congreso de Reforma Agraria a nombre de la Universidad de El Salvador)

(8) Naciones Unidas “Estudio Económico de América Latina 1966”
E/CN/12/767 Rev 1 Nueva York, 1967

HACIA UN CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA EN FUNCION DEL HOMBRE Y DE TODO EL HOMBRE

PONENCIA PRESENTADA POR LA CURIA METROPOLITANA

Delegados: — Monseñor Dr. Ricardo Urioste
— Pbro. José Romeo Maeda
— Pbro. Lic. Juan Ramón Vega
— Pbro. Lic. José I. Alas
— Lic. David Alvarado (Asesor Técnico)

Autor: Pbro Lic. Juan Ramón Vega

Introducción

Estamos aquí presentes en este Congreso Nacional de Reforma Agraria, varios sacerdotes en calidad de Delegados de la Curia Metropolitana para hacer oír la voz de la Iglesia en un tema que preocupa a la Nación y que está lleno de implicaciones técnicas en el plano socio-económico. Estamos pues ante un "signo de los tiempos", y nuestra presencia será para ofrecer lo que la Iglesia "posee como propio: una visión global del hombre y de la humanidad" (cfr. *Populorum Progressio*, n. 13).

Nuestro lenguaje no será por tanto, de técnicos en Reforma Agraria. Pero sí queremos plantear ante los técnicos, algunos principios doctrinales que según la doctrina de la Iglesia hay que tener en cuenta en la búsqueda de soluciones ante el problema agrario

Los que buscan orientación cristiana referente a la Reforma Agraria, no tendrán que limitarse solamente a recurrir a las enseñanzas generales sobre el derecho de propiedad, sobre la expropiación y sus reglas; podrán encontrar ahora en la Constitución del Vaticano II "Sobre la Iglesia en el mundo de hoy" y en la Encíclica "Sobre el desarrollo de los pueblos" principios específicos que permiten evaluar las reformas agrarias en curso, y además, servir de inspiración para otras que se inicien, como esta que, vivamente esperamos en El Salvador

El Concilio Vaticano II, en el Capítulo III de la Constitución arriba indicada, invita a todos los hombres de buena voluntad, a tomar conciencia de los requerimientos éticos del progreso moderno: el hombre debe ser "el centro y el objetivo de la vida económica". Precisamente en esta época de notable desarrollo tecnológico y social, nada más que la situación rural contribuye al "desprecio de los pobres" denunciado allí por el Concilio, sobre todo en las regiones menos desarrolladas del mundo de hoy donde "algunos viven en la opulencia y malgastan sin consideración" la mayoría, además de encontrarse en condiciones de vida y de trabajo indignas de la persona humana "carece de casi toda posibilidad de obrar con iniciativa y responsabilidad propia" (cfr. G et S n. 65 *passim*)

Angustiada por la conciencia dolorosa de estas desigualdades que violan la justicia y la caridad, la Iglesia insta a la conversión de mentalidad y actitud, para aplicar la técnica y la capacidad económica y hacer reformas que corrijan este lamentable estado de cosas (ibid). La Reforma Agraria, es precisamente una de las reformas que permitirán a los "débiles y pobres" participar más plenamente en la vida económico-social. De ahí que esta concepción está orientada no sólo a la mejoría de la producción agrícola, sino a una redistribución de la tierra, y sobre todo del poder económico, social y político en favor de las clases campesinas marginadas de la vida moderna. La inspiración es claramente evangélica: el Reino se hizo presente en tiempos de Cristo, porque la buena nueva era anunciada a los pobres (Lc. 7,22) Hoy es la Iglesia, la que recuerda a los hombres del Siglo XX los derechos de los pobres: los campesinos oprimidos de innumerables regiones del globo (ibid)

Basados en la Constitución "Gaudium et Spes" sobre la Iglesia en el mundo de hoy, y en la Encíclica Populorum Progressio, analizaremos "la índole social" de la propiedad, pasaremos revista a las diversas teorías contemporáneas de Reforma Agraria, para señalar finalmente qué puede ofrecer la Iglesia como orientación en la elaboración de un contenido del proceso de Reforma Agraria en función del hombre y de todo el hombre

I—La índole social de la propiedad

Los estudios del CIDA sobre "Características generales de la utilización y distribución de la tierra en El Salvador" nos permiten detectar tres hechos: Primero, las relaciones de tenencia de la tierra en El Salvador se estructuran en base a la institución de la propiedad privada individual. Segundo, la tierra de cultivo está distribuida en forma desequilibrada en relación a la población (mientras el 91.4% de las 226 896 fincas del país, ocupan apenas el 21.9% del total de hectáreas del país, con un tamaño promedio de 175 hectáreas, el 0.5% de fincas ocupa 37.7% de las hectáreas disponibles en este país con un tamaño promedio de 580.33 hectáreas por finca) (pág. 58 del estudio citado) Tercero, existe una tendencia a la concentración de la tierra y del ingreso en manos de una clase terrateniente muy minoritaria con desmedro de la gran masa campesina que se ve obligada a soportar pasivamente esta situación.

A estos hechos palpables en el estudio citado, podríamos añadir todavía una constatación más que no es sino consecuencia de esta situación, y es ésta: el campesino es un hombre marginal, político, social y económicamente. La despersonalización generada en el peón agrícola por su dependencia del patrón se extiende a su familia y a su vida social. Dentro del trabajo, su función es sobre todo instrumental y fomenta la pasividad de tal modo, que es incapaz de hacer aportes positivos a la marcha de la empresa. Este campesino, tampoco puede actuar libre y responsablemente en los asuntos locales y menos en los nacionales. Políticamente, este hombre está pulverizado, y por tanto, manipulado. Carece de representación ante los que toman decisiones en la hacienda, en el municipio y en el Gobierno y son incapaces por sí mismos de promover un mejor nivel de vida. Están excluidos del bienestar que nos brinda la sociedad tecnológica. Son los "débiles pobres" de quienes ha-

bla el Concilio (G. et S N. 63) adornados de algunas virtudes morales, pero hombres humanamente disminuidos, pues por falta de capacitación personal y de estructuras humanizantes, no pueden participar creadoramente en el desarrollo.

Si toda esta situación descansa en el régimen de propiedad privada, bueno es por tanto, que en la búsqueda de soluciones nos planteemos cual sea el contenido de este principio. Si es un principio fundamental, no puede ser tan destructor del hombre, de su personalidad y de su capacidad de decisión. Si es que se ha abusado en su aplicación, urge que se corrijan los errores pues el mal es muy grave. Conviene aquí recordar la célebre protesta de Pío XII en su Mensaje de Navidad de 1942 "La Iglesia no puede ignorar o no ver que el obrero, en su afán de mejorar su situación, tropieza con un ambiente que, lejos de ser conforme a la naturaleza, contradice el orden de Dios y el fin que El ha señalado a los bienes terrenales" (Col. de Enc Ed A C Esp. pág. 214, 23)

Y el mismo Papa continúa señalando donde está el origen de este mal. "Dios, dice Pío XII, al bendecir a nuestros progenitores, les dijo: "Creced y multiplicaos, y henchid la tierra y dominadla" (Gen 1, 28). Y dijo después al primer jefe de familia: "Con el sudor de tu rostro comerás el pan" (Ibid 3, 19). La misma dignidad, pues, de la persona humana exige normalmente, como fundamento natural para vivir, el derecho al uso de los bienes de la tierra, al cual corresponde la obligación fundamental de otorgar a todos, en cuanto sea posible, una propiedad privada. Las normas jurídicas positivas, que regulan la propiedad privada, pueden modificar y conceder un uso más o menos limitado; pero si quieren contribuir a la pacificación de la comunidad, deberán impedir que el obrero, que es o será padre de familia, se vea condenado a una dependencia y esclavitud económica incompatible con sus derechos de persona". (Ibid 24).

"Que esta esclavitud provenga del predominio del capital privado o del poder del Estado, es lo mismo en cuanto a los efectos" (Ibid. 25).

No hay que equivocarse por tanto, cuando se dice que la Iglesia es la defensora del principio de propiedad privada. Juan XXIII, haciendo suya una frase de Pío XII, dice en la *Mater et Magistra* "Cuando la Iglesia defiende el principio de la propiedad privada, va tras un alto fin ético-social. De ningún modo pretende sostener pura y simplemente el estado de cosas, como si viera en él la expresión de la voluntad divina, ni proteger por principio al rico y al plutócrata contra el pobre e indigente. Más bien se preocupa la Iglesia de hacer que la institución de la propiedad privada sea tal como debe ser, conforme al designio de la Divina Sabiduría y a lo dispuesto por la naturaleza" (*Mater et Mag*, n 111 Pío XII, Radio Mensaje del 1 de Sept. 1944)

Las distintas formas de propiedad que se han conocido en la historia de la humanidad han obedecido a distintas concepciones del hombre en la sociedad. La Revolución Francesa en 1789 con su filosofía liberal e individualista asienta cátedra con los derechos del individuo agigantando estos derechos sobre los deberes del hombre para con la sociedad. Nace así una concepción de la propiedad que adolece de dos grandes vicios: la fructificación

automática de la riqueza hasta la acumulación de la misma en manos de pocos, y, el olvido de la índole social de la propiedad.

En esa época había una serie de valores humanos que debían ser respaldados por la propiedad: la libertad era defendida por la propiedad como en una trinchera, la iniciativa y el sentido de responsabilidad ante la vida, necesitaban ser estimulados por el afán de lucro; la promoción cultural y el prestigio social estaban vinculados a la riqueza; la seguridad ante la enfermedad y la vejez, tenían que ser asegurados con un eficiente ahorro. El individuo estaba sólo ante el Estado y debía defenderse.

Nuestra sociedad actual ha cambiado y seguirá cambiando hacia una socialización mucho más grande. Es absurdo seguir celando un principio que ahora engendra males y lacras sociales a todas luces en contra del hombre. Vivimos una época que exige esfuerzos colectivos, participación en las formas de poder y realizaciones colectivas. La sociedad urbana es socializante, en el sentido sociológico del término, es decir, que multiplica las relaciones de convivencia, con diversas formas de vida y de actividad asociada. La doctrina de la Iglesia no puede ignorar este fenómeno, pues se le impone como un hecho real del mundo de hoy, y así aunque continúa defendiendo la propiedad privada, cuenta con el hecho y con la necesidad de la socialización. Cuando reclama la redistribución de la propiedad, lo que fundamentalmente quiere es la redistribución del poder económico de modo que en él participen realmente todos los ciudadanos.

Si los ciudadanos llegan realmente a tener poder económico, se habrá salvado la propiedad en lo que tiene de exigencia natural, aunque lo tengan en formas socializadas, por ejemplo, de autogestión. Si los ciudadanos no llegan a tener poder económico real, no habrá realmente propiedad, aún cuando todos sean poseedores de un determinado número de acciones de las empresas del país.

Con el P. Bigó en su libro reciente "La doctrina social de la Iglesia", podemos definir así la propiedad privada, "es el poder estable, exclusivo y transmisible por herencia, de administrar y dispensar los bienes materiales según su destinación común, en vista a asegurar una vida digna de sí mismo y a los suyos, y de proveer a las necesidades de los demás, en el marco de las leyes, de las instituciones y de las decisiones públicas cuando el bien común lo exige".

Está la definición del principio de propiedad privada, "el régimen que haya que tomar para una sociedad determinada será el que en un momento determinado garantice más eficazmente la vida, el poder de decisión, la libertad y la responsabilidad de la persona. Pero no de unos pocos, sino de todos los ciudadanos, al menos de la mayoría". (Sic en la pág. 212 del libro "Doctrina Social Católica", libro de texto del Inst Social León XIII de Madrid, España).

El Estado como promotor del bien común debe velar porque en una sociedad determinada reine aquél régimen que permita el mayor desarrollo del hombre en la sociedad. Y cuando un régimen determinado es inoperante para conseguir este bien de todos, el Estado debe intervenir.

El mismo libro de texto arriba citado señala así los casos en los que el Estado debe intervenir nacionalizando o expropiando si fuere necesario:

1º—“Cuando la expropiación o la nacionalización sean el único medio eficaz de cortar una mala gestión que priva a la colectividad de bienes que le son indispensables.

2º—Cuando la propiedad lleva consigo un enorme poder social que sólo pertenece al poder público;

3º—Prácticamente en todos los casos de monopolios,

4º—Cuando la distribución de la propiedad es un obstáculo al cumplimiento de su función social o es causa de excesivas desigualdades sociales; por ejemplo cuando está demasiado dividida o demasiado concentrada.

En todos estos casos debe el Estado dar una compensación equitativa. En algún caso especial, incluso podría hacerse sin ella (Cfr *ibid.* p 216, 217)

Los cuatro casos se dan en El Salvador de una manera evidente y palpable. La conclusión por tanto es solamente una: el Estado tiene el deber de intervenir en El Salvador nacionalizando y expropiando tierras para corregir la flagrante injusticia y el desequilibrio existente en la forma de tenencia de la tierra que actualmente margina al hombre salvadoreño

Más aún, un Gobierno que se precie de honesto no puede aceptar componendas en esta situación, pues su deber es asegurar el bien de la comunidad nacional y no el encubrir el abuso de unos cuantos

Se oye decir cuando se habla de la necesidad de una Reforma Agraria que cómo se van a dar tierras a campesinos ignorantes que no tienen ninguna educación ni medios de producción. Entendemos que uno de los problemas más graves que encuentran los técnicos de la Reforma Agraria es precisamente este, que una Reforma para que sea eficaz necesita de un cuerpo de técnicos que asistan a los nuevos propietarios para asegurar una eficiente productividad agrícola. Es cierto. En la *Populorum Progressio* encontramos esa advertencia “Una reforma agraria improvisada puede frustrar su finalidad” (n 29) Se necesitan técnicos, se necesita capital y se necesita tiempo pues implica una labor educativa, pero todo esto es parte del riesgo y del sacrificio que implica una Reforma Agraria. Es una inversión hoy, para lograr mayores frutos dentro de 5, 10, 20 años. Pero si hoy no se hace este sacrificio necesario, la injusticia no hará sino crecer con los años, el hambre será mayor, la ignorancia más difícil de superar y la pasividad del campesino llegará al extremo de una deshumanización más intolerable

Una cosa es cierta que ese campesino no podrá salir de su postración social si estas estructuras que lo impiden desarrollarse como hombre, continúan. La Iglesia por tanto no puede sino condenar a quienes se oponen a la realización de estas reformas necesarias

II—Los conceptos de Reforma Agraria.

Al sostener la necesidad de la Reforma Agraria en El Salvador, no esta-

mos diciendo con esto que nosotros la descubrimos como la única causa del subdesarrollo del país. Los factores que inciden en el subdesarrollo son múltiples, y resulta difícil por no decir imposible, aislar un aspecto específico. Si nosotros en calidad de Delegados Oficiales de la Curia Metropolitana de San Salvador, basados en los documentos oficiales de la Iglesia defendemos y sostenemos la necesidad y urgencia de la Reforma Agraria en El Salvador, más aún el deber del Estado de llevarla adelante aún haciendo uso de expropiaciones y nacionalizaciones, lo sostenemos no por una razón desarrollista, sino por una razón mucho más fundamental, porque la actual estructura de la tenencia de la tierra atenta gravemente a los derechos de la persona humana, porque la condiciona de tal modo que la deshumaniza

Y en este sentido queremos sintetizar en pocas palabras las distintas corrientes de Reforma Agraria que se sostienen comúnmente para concluir presentando aquella que nos parece que responde a las enseñanzas doctrinales de la Iglesia y la que mejor responde a una valorización del hombre

Una primera teoría de reforma agraria es la llamada "produccionista". Sus partidarios abogan por un régimen de tenencia donde predomina la pequeña finca familiar, capaz de dar trabajo y sustentar a una familia en forma permanente. Tal régimen dicen contribuiría a preservar los derechos de los agricultores, estimularía la producción y proporcionaría las bases para una sana democracia. Sus partidarios buscan más que una reforma agraria, una "colonización" más o menos acelerada según lo impongan las circunstancias políticas.

Se critica este tipo de reforma por lo ingenuo que parece que el subdivisionismo venga a resolver el problema agrícola. Sin la asistencia técnica eficiente y sin medios de defensa de los grandes, el campesino se encuentra después de estas reformas desprovisto de todo para hacer frente a sus nuevas obligaciones como jefe de una pequeña empresa, baja la producción y poco a poco las tierras van acumulándose nuevamente en manos de quienes las pueden comprar

Una segunda teoría es la llamada "redistribucionista". Para esta escuela, la reforma agraria es en esencia una medida redistributiva; el objetivo es transferir los derechos sobre la tierra y el ingreso que ésta genera, de la minoría terrateniente que la ha acaparado a los campesinos que la trabajan sin percibir una parte equitativa del producto

Una versión más radical de esta teoría, está inspirada por un agudo sentido de lucha contra las clases terratenientes. Un ejemplo notable de esta teoría lo hemos tenido en la ideología agrarista de la revolución mexicana (1910-20) y hasta cierto punto en la revolución boliviana (1952). La acción violenta es utilizada en cuanto sea necesaria para destruir de una vez para siempre el poder de una clase abusiva. La estructura agraria que se busca instaurar podría en algunos casos basarse en unidades familiares de producción no sólo social sino también económicamente eficientes. En otros casos podría mantenerse la gran unidad productiva mediante sistemas de explotación colectiva y cooperativa

La otra corriente es la llamada "colectivista". Busca suprimir el latifundio

pero se opone a una redistribución de la tierra a los campesinos por motivos ideológicos, políticos y económicos. Ideológicos porque busca suprimir todo tipo de propiedad privada, políticos porque busca organizar al campesino para fines revolucionarios y económicos porque considera más eficiente para la explotación agrícola una planificación central en la producción y comercialización con miras a un mayor rendimiento económico.

¿Qué podemos decir sobre el particular en base a los documentos de la Iglesia? El Concilio dice en la Constitución sobre la Iglesia en el mundo de hoy: "Son pues necesarias las reformas que tengan por fin, según los casos, el incremento de las remuneraciones, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de la seguridad en el empleo, el estímulo para la iniciativa en el trabajo; más todavía, el reparto de propiedades insuficientemente cultivadas a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer" (n. 71). Sin embargo, nos dice, estas reformas deben de hacerse "dentro del respeto de las personas y las características de cada pueblo" (n. 66)

El Concilio por tanto nos señala un objetivo que no es ni distribucionista, ni agrarista, ni colectivista, ni produccionista. Busca promover el nivel de vida de los campesinos, pero sobre todo su participación en la vida social y política a fin de que el hombre venga a ser el centro y a la vez el fin de la economía

Ahora bien, el Concilio habla solamente de propiedades "insuficientemente cultivadas" y que se den a "quienes sean capaces de hacerlas valer". La *Populorum Progressio* va más lejos y dice "El bien común exige, pues, algunas veces la expropiación, si, por el hecho de su extensión o de su explotación deficiente o nula o de la miseria que de ello resulta a la población o del daño considerable producido a los intereses del país algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva" (N 24). Entonces no podemos decir que la Iglesia aboga solamente por una reforma agraria en tierras insuficientemente cultivadas, sino en todas aquellas cuya forma actual "sirvan de obstáculo a la prosperidad colectiva".

Por otra parte el Concilio dice que esta reforma sea "a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer" Y en esto tenemos que entender no necesariamente aquéllos que han recibido una educación adecuada, sino la indicación de una condición para el éxito de una reforma: la transformación del campesino

Y al indicar esta condición el Concilio es realista. Parte del hecho de que en las condiciones de pasividad, desorganización social, y postración económica en que se encuentran los campesinos, urge para el éxito de una reforma una adecuada promoción de este hombre, urge capacitarlo, urge hacerle tomar conciencia de su miseria actual y de su dignidad humana. Y esto no puede hacerse sin organización del mismo campesino. Aquella reforma agraria será realmente eficaz que sea querida por el campesinado y que sea tomada en las manos del mismo

Juan XXIII en la *Mater et Magistra* al señalar la conveniencia de las empresas familiares para asegurar un rédito decoroso para la familia campesina

decía “es indispensable que los cultivadores sean instruidos, puestos al día incesantemente y asistidos técnicamente en su profesión; y es también indispensable que establezcan una abundante red de iniciativas cooperativas, estén profesionalmente organizados y activamente presentes en la vida pública, tanto en organismos de naturaleza administrativa como en los movimientos de finalidades políticas”

“Estamos convencidos, no obstante, continúa el mismo Papa, de que los protagonistas del desarrollo económico, del progreso social y de la elevación cultural de los ambientes agrícola-rurales, deben ser los mismos interesados, es decir los obreros de la tierra”

Sin organizaciones campesinas que ayuden al campesinado a salir de su pasividad no puede esperarse un éxito en una reforma agraria. Sin organizaciones de tipo cooperativo que los agrupen no sólo para su superación técnica y elevar el nivel de vida, sino también para sostenerlos en la lucha y darles fuerza y voz en la sociedad global, una reforma agraria puede quedarse en un mero cambio de estructuras por unos años pero sin mayor significado para el futuro. Lo que importa en una palabra es que el campesino salga de su postración y marginalidad social, que venga a ser un hombre con suficiente responsabilidad e iniciativa, un hombre que pueda ver con seguridad hacia el futuro y goce de personalidad representativa en la vida política.

Podemos pues esbozar un tipo de definición basado en los documentos de la Iglesia. Propiciamos una reforma agraria que promoviendo una mejor distribución de la tierra en forma comunitaria y familiar respete los principios de justicia social, asegure el aumento de la productividad aunque para esto tengan que esperarse unos cuantos años, pero que tenga como objetivo la superación de la marginalidad del hombre campesino a fin de que se capacite y pueda sobreponerse a esa situación, tomando en manos su propio destino y participando creadoramente en el desarrollo

ALGUNAS CONSIDERACIONES BASICAS PARA LA REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS

Considerando que es deber del Estado hacer el estudio de la naturaleza del territorio de la República, descubrir sus riquezas y poner éstas, al servicio del hombre y la sociedad y sobre todo actualizar la tenencia de la tierra, dado el atraso en que se encuentra y de la necesidad que hay, de incorporar la población rural al desarrollo económico, social y político del país. La Reforma Agraria debe tener como objetivo principal el dotar a los hombres, aptos para trabajar en el campo, de un sistema justo de propiedad que le sirva para su progreso familiar y desarrollo integral en la sociedad a la vez que sea la base de su bienestar social dentro de su comunidad.

También es necesario que a más de la tierra se adecúe ésta a una explotación racional y técnica y se dote al hombre del campo de un sistema crediticio para hacer que la propiedad cumpla la verdadera función social dentro de la Reforma Agraria, siendo el campesino parte de un todo, y teniendo como todos pleno derecho a poseer la propiedad en carácter privado, es conveniente que el Estado garantice a éstos la cantidad de tierra suficiente para tener una vida digna y dentro de los límites que el territorio nacional permita dándole preferencia a la pequeña y mediana propiedad así como también a la propiedad de economía primaria o al sistema de Cooperativismo Agrario que elimina el minifundio y crea la propiedad colectiva de producción mayor

Para conocer esto y poder aplicar cualesquiera teoría sobre la tenencia de la tierra, en toda Reforma Agraria una de las bases necesarias es el catastro que establece el inventario o realidad de la distribución de la tierra, la riqueza que ésta tiene y quienes la poseen, además de que ayuda a conocer las condiciones de explotación de todos los que la habitan tanto nacionales como extranjeros. A través del catastro se puede hacer estudios técnicos de las tierras de inmediata incorporación para el proceso del desarrollo económico y de aquellas que no lo son pero que pueden incorporarse al introducir la infraestructura con la construcción de las vías de comunicación, sistemas de riego, drenaje y la tecnificación del campo, sobre todo en aquellas regiones que por su característica especial de topografía son inaccesibles pero que por medio de la técnica pueden hacerse explotables. Tiene primordial importancia el incrementar toda clase de servicios a los propietarios que se les adjudique tierra para que puedan cumplir con los requisitos que la misma ley agraria establece

Como es de suponer toda nueva ley en especial la agraria, propicia un cambio en las normas que rigen la vida de los hombres, en este sentido el Estado deberá prever las condiciones necesarias en las relaciones del nuevo hombre propietario como del que no lo es, esto podrá lograrse al través de una base salarial justa para el trabajador del campo, haciendo la observación de que también el Estado deberá tener en el tesoro nacional las cantidades de dinero, tanto para la asistencia, la compra de tierras, como la preparación

técnica del elemento humano y la puesta en marcha de los planes de integración de la sociedad global del país en la Reforma Agraria

Ponencia de la FISTRAS presentada por Adalberto Baires.

CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA CONFEDERACION GENERAL DE SINDICATOS, C.G.S.

El concepto de Reforma Agraria que se debe adoptar para El Salvador, debe suponer tres tipos de derechos que adquieren todos los sujetos de los beneficios de la reforma agraria:

- a) los derechos sobre los recursos naturales tierra y agua;
- b) los derechos sobre los servicios conexos, como son:

I.—Crédito

II —Asistencia Técnica

III —Comercialización de los productos

IV.—Seguro Agrícola

- c) los derechos de los asalariados sobre las utilidades que rindan las explotaciones agrícolas capitalistas

La acción del Estado debe estar dirigida a garantizar el pleno uso de esos derechos en forma rápida y masiva. Esto quiere decir que la redistribución de los derechos mencionados y la organización de las explotaciones agrícolas debe llevarse a cabo en el menor tiempo posible, con el objeto de superar los efectos de inestabilidad que pueden generarse en el medio agrícola, para que la producción y productividad agrícolas se aumentaran de acuerdo al proceso de redistribución de los derechos adquiridos y en, consecuencia, de la riqueza nacional

En cuanto al factor productivo de la tierra, los derechos sobre la misma, además de registrar un cambio substancial en la estructura de tenencia y distribución de la tierra, debe suponer una planificación del uso, es decir de la producción de acuerdo al programa de zonificación agrícola y uso de aguas en coordinación con las políticas regionales Centroamericanas de producción agropecuaria

Por otra parte, los derechos sobre los servicios conexos tienen por objeto, con relación al crédito y la asistencia técnica procurarle al agricultor los recursos financieros para hacer mejoras a su explotación y poder aplicar las técnicas más adecuadas para aumentar su producción, conforme al uso de tierra y agua del programa de zonificación agrícola

El derecho sobre la comercialización supone que la acción del Estado, mediante su Institución de Regulación, garantizará al productor un precio justo por unidad producida, obligándose a comprarle todas las unidades que el agricultor produzca.

El derecho sobre el Seguro Agrícola garantizará al productor un ingreso estable, eliminando los riesgos inherentes de la producción agropecuaria (sequías, inundaciones, etc.) que afectan negativamente los ingresos de los agri-

cultores y, además, garantizando a las instituciones crediticias el repago de sus préstamos agrícolas.

Como la reforma agraria puede contemplar el establecimiento de explotaciones agrícolas de tamaño mediano (mayores que las de tipo familiar) que tendrían que hacer uso de parte de los asalariados que no podrían ser propietarios de una explotación de tamaño familiar, la reforma agraria debe garantizar que estos asalariados, además de recibir una remuneración justa por su trabajo, tendrán derecho a parte de las utilidades de la explotación agrícola que con su esfuerzo han contribuido a levantar. Sólo así, puede hablarse que en cierto modo los beneficios de la reforma agraria no serán sólo para la clase propietaria, sino que se ampliarán a la clase asalariada del campo que no pudo ser propietaria por la escasez de la tierra disponible.

Además del objetivo de aumentar la producción y productividad agropecuarias, en un número significativo de pequeños y medianos terratenientes, la reforma agraria deberá conducir a niveles más altos de diversificación agrícola para consumo interno, su exportación y para su transformación industrial, con el fin de ahorrar y multiplicar las fuentes de divisas y de empleo para el obrero rural en las agroindustrias. Como consecuencia, la demanda por los productos manufacturados se incrementará, con el resultado de un mayor uso de la capacidad industrial instalada y de la expansión de la misma y del empleo en el sector industrial urbano.

También otros objetivos deberán ser elevar los niveles nutricionales y de salud de la población rural, aumentar los ingresos fiscales para que el Estado pueda financiar las crecientes necesidades de infraestructura económica y social y, por último, sin ser menos importante, hacer más receptiva la población rural a la educación en general, a la capacitación técnica y a los programas de desarrollo comunal y cooperativismo, para que esa nueva y numerosa clase media garantice el equilibrio social y la efectividad de la democracia en el país.

La reforma agraria en su concepto y objetivos anteriormente mencionados supone la progresiva eliminación del minifundio como explotación antieconómica, y, por otra parte, la parcelación de las grandes propiedades, estableciendo así el mayor número de propietarios con explotaciones de tamaño familiar de acuerdo a la bondad y vocación de los suelos.

Debemos aquí mencionar que no es posible en El Salvador concebir otro concepto de reforma agraria que no lleve cambios substanciales en la tenencia y distribución de la tierra, y uso de aguas, y el fácil acceso a los servicios de crédito, asistencia técnica, comercialización y Seguro Agrícola. Creemos que es falso el creer que la reforma agraria consiste únicamente en un elevamiento de la producción y productividad agrícola, que es un argumento comúnmente esgrimido por los grandes terratenientes y opositores de la reforma agraria. Tampoco son válidos los paliativos, como la creación de un Banco de Fomento Agropecuario, de una Ley de Avenamiento y Riego, Parcelamiento, S.A., los programas actuales de crédito supervisado de la Administración de Bienestar Campesino, de asentamiento rural del Instituto de Colonización Rural y de Desarrollo Agropecuario como el META, MEGA Y MEPO. Todas estas acciones del gobierno son de "inequívoca intención desviacionista". La reforma agraria es esencialmente la redistribución de los recursos productivos y de los servicios indispensables para hacerlos producir.

CONCEPTOS DE REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL

La Reforma Agraria debe tener como fin fundamental la protección del campesino, logrando el cambio de las estructuras actuales de tenencia de la tierra, y logrando la mejora de la producción y las facilidades de mercado.

A lo largo y ancho de la América Latina, se discuten y aplican a la realidad varios conceptos de Reforma Agraria, entre ellos tenemos como los más principales los siguientes

Reforma Agraria simple Se entiende como tal, aquel simple reparto de tierras a los campesinos, sin el adecuado crédito agrícola y la técnica moderna necesaria para hacer rentable la tierra. Muchas veces este reparto de tierra es por la compra de fincas o la ejecución de esa llamada "Reforma Agraria" por zonas. El resultado es que poco tiempo después, esa tierra vuelve a manos de los grandes latifundistas.

Contra este concepto nos pronunciamos *enérgicamente* y lo consideramos como una demagogia, destinada a embaucar a los campesinos y los trabajadores agrícolas.

También le llaman "Reforma Agraria" y a veces le agregan la palabra "integral", a la construcción de obras de infraestructura en el agro, como por ejemplo, la construcción de caminos, puentes, pozos para obtención de agua potable, luz eléctrica, desarrollo comunal, etc, etc.

Esto tampoco es Reforma Agraria, podría llamársele "Desarrollo Agrario" tal vez, pero de ninguna manera Reforma Agraria.

Para el Movimiento Sindical Nacional, la Reforma a aplicar en el país, debe ser la REFORMA AGRARIA INTEGRAL, entendiéndola como tal, la entrega de la tierra a quien la trabaja, como por ejemplo a los campesinos y trabajadores agrícolas, acompañada la entrega de tierra, con el crédito necesario, los aperos de labranza o la maquinaria agrícola indispensable y toda la técnica moderna para lograr una buena productividad.

Debe ser integral, pues, de tal manera que a la vez que se estructure el sistema de tenencia se logre asimismo la aplicación de los procedimientos técnicos modernos, otorgando las facilidades de infraestructura necesaria.

Los proyectos y programas deben aplicarse inmediatamente y su funcionamiento debe ser a nivel nacional.

DICTAMEN SOBRE EL TEMA II CONCEPTOS DE REFORMA AGRARIA

La Comisión Nº 2 que conoció del tema “Conceptos de Reforma Agraria”, encontró que todas las ponencias analizadas tienen de común el señalar como fundamento del proceso de Reforma Agraria la justa redistribución de la tierra y coinciden en decir, de una u otra manera, que ésta tiene por finalidad la promoción social del hombre salvadoreño. Se destacó la importancia de que la Reforma Agraria, **Garantice los Derechos** sobre los servicios conexos de crédito, asistencia técnica y comercialización, así como también la **Protección del campesino y la Mejora de la producción**. Se enfatizó que debe dotar a los hombres aptos para trabajar la tierra, de un sistema justo de propiedad que le sirva para su progreso familiar y desarrollo integral. Por otra parte se indicó que la **redistribución masiva de la tierra sólo puede lograrse expropiando**. Con estos antecedentes la Comisión elaboró el siguiente concepto —síntesis de Reforma Agraria— que con las enmiendas introducidas en el plenario, quedó como sigue:

- 1.—La Reforma Agraria es un proceso que consiste fundamentalmente en la justa redistribución de la tierra y el agua, cualquiera que sea el régimen de propiedad por adoptarse.
- 2.—Para que la tierra sea adecuadamente utilizada, la reforma agraria debe garantizar los siguientes derechos:
 - a) Crédito Agrícola oportuno y adecuado
 - b) Comercialización.
 - c) Asistencia técnica que asegure la productividad.
- 3.—El fin de la Reforma Agraria es la promoción integral del hombre salvadoreño.
- 4.—La garantía para que la Reforma Agraria se realice en forma efectiva y sea irreversible es la organización del campesino, a efecto de que el mismo tome en sus manos su propio destino y participe directa, activa y creadoramente en el desarrollo del país.
- 5.—La Reforma Agraria debe estar enmarcada dentro de la política económico-social del país.

