

TEMA IV

ASPECTO INSTITUCIONAL
DE LA REFORMA AGRARIA

ASPECTO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

A Planeación.

1 El Marco Institucional del Sector Agropecuario.

El sector agropecuario actual es en general deficiente, con una producción poco o nada diversificada, extensiva y orientada fundamentalmente hacia mercados exteriores inestables. Específicamente y en forma resumida, se pueden indicar algunas de sus características

- a) No existe una adecuada centralización de la planificación e investigación. Muchos organismos, muchas direcciones, sin coordinación o articulación.
- b) Duplicidad de funciones y esfuerzos.
- c) Dirección ejecutiva deficiente por ser de índole más política que técnica. Es un sistema administrativo de baja calidad, dando lugar a altos costos y bajo rendimiento.
- d) Exigua inversión hacia el sector y especialmente a la investigación y la educación agrícola.
- e) Organismos inoperantes debido a la falta de un cambio de estructuras.

2 Principios que deben regir la planeación de la Reforma Agraria en El Salvador.

- A) Debe ser un proceso rápido, amplio y profundo de la redistribución de los derechos sobre la tierra y las aguas de riego. Para corregir la alta concentración de la propiedad rural, la mala explotación y el abandono de las tierras.
- B) Debe ser parte integral de un plan de desarrollo agrícola y de un plan de desarrollo económico.
- C) Debe obedecer a un plan integral a nivel nacional y a nivel local o regional, centralizando funciones por un lado y descentralizando la acción por el otro.
- D) Debe tener como un elemento fundamental, simultáneo y complementario, la organización y capacitación cultural y tecnológica de la población campesina (Enseñanza e Investigación).
- E) Debe tomar en cuenta prioritariamente el mercado interno sobre el externo, dando expresión económica a las necesidades reales de la población.

3. Nueva Organización Agropecuaria.

- a) Un organismo central que cumpla la función de investigación y planeación de la Reforma Agraria
- b) Un organismo que reúna los existentes, complementarios y duplicados, encargado de la ejecución de la reforma en sus diferentes fases y regiones
- c) La redistribución de los derechos sobre la tierra y las aguas de riego debe hacerse en varias etapas según las explotaciones pero en un plazo no mayor de 5 años

B. Planeamiento Integral de la Educación.

- 1 Planear la adecuada extensión de la educación a toda la población, estableciéndose asimismo, igualdad de oportunidades
- 2 Planear la inversión real y adecuada de los fondos, eliminando los que no lleven fin educativo, así como aquellos que duplican los esfuerzos
- 3 Organizar y coordinar para garantizar una adecuada educación en calidad y cantidad para toda la población, propósitos bien definidos a corto, mediano y largo plazo Evitar improvisaciones y desarrollar armónicamente el sistema educativo del país.

Ponente: Ing. Roberto Molina Castro, Facultad de Ciencias Agronómicas.

C. Ejecución.

Las líneas centrales de ejecución de la reforma agraria en El Salvador —y que deben ser el eje de una Ley de Reforma Agraria— están determinadas por dos aspectos, interrelacionados:

- 1—Las condiciones actuales del sector y su papel dentro del desarrollo económico y social, y
- 2—Los objetivos que, dentro de una política económica general, se asigne a la medida

Las condiciones actuales del sector a que se refiere el numeral 1, han sido planteadas en forma sistemática en la ponencia al tema 1 señalado por el Congreso, por lo que acá sólo se toca en los puntos relacionados y en forma rápida

En cuanto a los objetivos, determinados en parte por el diagnóstico del sector, y que son los que en último grado regirán los puntos centrales de ejecución, se proponen los siguientes:

- a—Establecer las regulaciones necesarias al derecho de propiedad de la tierra, para que ésta se use en armonía con el interés social, señalando las limitaciones a que está sujeta, de acuerdo a los principios constitucionales
- b—Consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directamente por sus propietarios.

- c—Eliminar las formas indirectas de explotación, a fin de que la tierra sea de quien la trabaja.
- d—Mejorar sustancialmente la situación productiva de la agricultura aumentando los niveles de producción y productividad, lo cual —como demuestra la historia económica del país— no puede lograrse sin modificar la estructura agraria
- e—Romper la injusta estructura distributiva del ingreso agrícola —proveniente de la excesiva concentración de la tierra— que impide el crecimiento de los otros sectores y, en consecuencia, del desarrollo económico y social del país.

En la situación actual, y sin restar importancia al resto de objetivos, no hay duda de que el principal objetivo es el relativo a terminar con la inadecuada distribución del ingreso. Puede afirmarse que sin el mismo, perfectamente concretado en la Ley de Reforma, no puede hablarse seriamente de reforma agraria en el país

Estos objetivos, como se ha señalado, condicionan las líneas centrales de ejecución de la reforma en el país y que en esta Ponencia se desarrollarán en forma esquemática —por razones de reglamentación del Congreso— acompañando, como establece el Art. 21 del Reglamento, cuadros y gráficas que fundamentan las proposiciones

1—Forma de aplicación de las disposiciones. En toda Reforma Agraria se presentan dos opciones en cuanto a la aplicación: una aplicación inmediata y rigurosa en la totalidad del territorio nacional o bien, una aplicación flexible por zonas o regiones. En El Salvador, para obtener ventajas inmediatas en el campo económico, para evitar la organización defensiva de los grandes terratenientes y la creación de un clima de incertidumbre perjudicial para las inversiones agrícolas, debe optarse por una aplicación inmediata y rigurosa a todo el territorio.

2—Criterios para elegir las tierras sujetas a redistribución. La propia situación del país y los objetivos que se persiguen con la reforma agraria, determinan en forma clara cuáles son las tierras que deben ser expropiadas y redistribuidas. En forma esquemática estas causales de expropiación serían:

- a—Por razón de las características de explotación, que comprendería:
 - i—Tierras Abandonadas
 - ii—Tierras mal explotadas
 - iii—Tierras explotadas en forma indirecta

Recientes trabajos (1) demuestran la mala utilización que se está realizando del reducido territorio agrícola del país, mientras, paradójicamente, se registran montos crecientes de importación de artículos de origen agropecuario y altos índices de desocupación y sub-ocupación

Para ejemplo del inadecuado uso del recurso tierra puede verse en el

(1) Entre otros, FAO, "Uso Potencial de la Tierra, Parte I: El Salvador", Roma 1967 Herrero, F.G. "Zonificación Rural, Estructura Agraria y Desarrollo", Asoc. de Economistas Agrícolas, San Salv. Feb./69
González Luna, H. y Romero Forero, M. "Zonificación Agrícola, Pecuaria y Forestal", Federación de Cajas de Crédito, 1968

anexo I en el que se establece la intensidad de uso en las distintas zonas y la renta actual, comparada con la potencial. Este cuadro puede ser resumido así:

Intensidad de Uso	Gas	%
Eficiente	331.600	19
Deficiente	100 000	6
Mal Uso	804.000	47
Sin utilizar	487.400	28
Total	1.723 000	100

Como se verá posteriormente, el uso inadecuado de la tierra guarda una íntima relación con el tamaño creciente, como puede verse en el Gráfico 2 que se acompaña

La historia económica del país demuestra que este inadecuado uso de un factor tan escaso como la tierra, no puede terminar usando medidas de política agraria ya utilizadas en el país (precios, crédito, comercialización, asistencia técnica, etc.), sin un drástico cambio en la estructura agraria.

En lo que a las formas de explotación indirecta se refiere —inconveniente para alertar la inversión y a todas luces injusta y anacrónica— ha aumentado en el período intercensal, en forma contraria a toda lógica. Para 1961, como puede verse en el cuadro 3, anexo, casi el 50% de las unidades registradas por el Censo se encontraban en arrendamiento simple, colonato y otras formas, cubriendo una extensión de 224 888 Hás. A ello habría que agregar las otras formas mixtas.

La situación del país exige la Expropiación Total de las unidades agropecuarias que a partir de 10 Hás se encuentren en cualquiera o cualesquiera de las situaciones mencionadas (abandonadas, mal explotadas y explotadas en forma indirecta). Las menores de 10 Hás, que en términos generales no han contado con los servicios agrícolas indispensables, deben contar con un tiempo prudencial, que podría ser de un año agrícola, para —con la ayuda necesaria— cambiar su situación.

b)—Por razón de la excesiva extensión de la Propiedad, ninguna reforma agraria puede ser considerada como tal, si no establece límites de tamaño a la propiedad rural. En el caso de El Salvador, donde la concentración de la tierra ha llegado a límites inaceptables —aún dentro del marco latinoamericano y donde la ineficiente explotación de la tierra está íntimamente ligada a la variable tamaño, ésta es una condición que no admite exclusión en una reforma agraria. Ninguna medida —incluyendo la política tributaria y del gasto público— ha dado o dará resultado en la situación actual para redistribuir el ingreso nacional y procurar el desarrollo de los otros sectores, especialmente el industrial.

La concentración de la tierra en el país está claramente indicada en el Plan de Desarrollo de la Nación y en los datos censales. Según el Censo de 1961, un total de 1013 explotaciones de 200 y más hectáreas (0.43% del total de unidades agrícolas), cubrían el 37.8% del territorio agrícola. Reduciendo

los ítems a las de 1000 y más hectáreas, se tiene que únicamente 124 unidades (0.05% del total) concentraban el 15.9% del territorio total. (Ver cuadro 2 y gráfico N° 1, anexos) Debe tomarse en cuenta que el Censo se refiere a unidades; si el dato se refiriese a propietarios, la concentración necesariamente sería mucho mayor.

En el último trabajo realizado en el país sobre la condición del sector agropecuario, trabajo de gran seriedad científica ejecutado por CIDA/CAIS (1), se establece claramente la relación entre diferentes tamaños de unidades y las siguientes variables: uso de la tierra (ver gráfico 2), valor de la producción pecuaria por hectárea (gráfico 4), valor bruto de la producción (gráfico 3), el valor bruto de la producción por hectárea de una serie de cultivos seleccionados (gráfico 5), la ocupación de mano de obra (gráfico 6), entre otras.

En estas relaciones queda claramente demostrada la ineficiencia y el mal uso de la tierra y del factor humano en las unidades que allí se han denominado Multifamiliares grandes y que vienen a constituir Latifundio, tanto en el sentido económico como en el social.

Peró el problema más grave, a la vez que injusto y paradójico, y a cuya solución debe encaminarse en forma prioritaria la reforma agraria en el país, es la distribución del ingreso que se origina y que puede verse en el gráfico anexo N° 7.

Por todas las razones anteriores, se propone el señalamiento de un límite máximo para la propiedad rural en el país, siempre que la tierra esté bien explotada. En otras palabras debe expropiarse la tierra a partir de dicho límite o derecho de reserva, como se ha denominado en algunas legislaciones, al cual se tendría derecho únicamente si la tierra ha sido bien trabajada. La parte que corresponda al propietario expropiado deberá asignarse, en términos de ubicación en la explotación, de tal manera que permita a la parte expropiada contar con la infraestructura adecuada.

En el caso de Complejos Agro-Industriales la expropiación afectará a la unidad.

La fijación de este tamaño límite debe estimarse una cifra base expresada en tierra de riego, lo que permitiría establecer equivalencias para las tierras de secano en las distintas zonas del país. Ello permitiría la flexibilidad necesaria, dadas las distintas condiciones de suelo, infraestructura, etc. para las diferentes regiones.

El tamaño máximo, expresado como aquel a que tendría derecho a conservar un propietario expropiado, se propone que sea de 60 hectáreas de riego o su equivalente en tierras de secano en cada una de las regiones o zonas del país.

c—Por razón de ubicación de las unidades en determinadas áreas en que el Gobierno realice obras de adecuación o mejoramiento de tierras. Las tierras que estén comprendidas en zonas donde el Gobierno tiene planes de desarrollo para la incorporación de tierras a la producción o su adecuación (riego, drena-

jes, reforestación, etc.); deben ser expropiadas y pasar a poder del Estado mientras se realizan las obras. Una vez terminadas deben redistribuirse de acuerdo a los criterios de asignación

Esta sería la situación de algunas regiones del país, como los peniplanos erosionados de Chalatenango y aquellas donde se planea realizar riego y drenaje.

d—Por determinadas situaciones jurídicas. Con el objeto de impedir evasiones a la Ley de Reforma Agraria, la concentración de capitales financieros en la actividad agrícola y, fundamentalmente, la explotación indirecta de la tierra, debe establecerse un plazo para que ciertas situaciones jurídicas sean resueltas. Este sería el caso de las Sociedades Anónimas y en Comandita o, entre otros, el caso de la proindivisión

3—Tratamiento del Minifundio. En 1961, como puede verse en el cuadro Nº 2, anexo, existían en el país 105 685 unidades agrícolas menores de 1 Ha, cubriendo apenas el 3.5% del territorio. Si a las anteriores se suman aquellas que van desde 1 hasta 99 Hás se tiene un total de 204 721 unidades (91.2% del total) cubriendo apenas el 21.3% del territorio. Parte de este problema de la excesiva subdivisión sería resuelto con la expropiación de los latifundios, ya que la mayoría de estas pequeñas unidades provienen de subdivisiones de la explotación o subtenencias (arrendamiento, colonia, mediería, aparcería, etc.) No obstante quedaría aún gran cantidad de pequeñas unidades en propiedad (minifundios) que acarrearían problemas muy serios a la economía nacional. Ello implica tomar medidas dentro de la reforma agraria para corregir la situación

La primera podría ser la reunificación de minifundios para crear unidades económicas. La segunda, que no es excluyente, es la organización de los productores mediante cooperativas, no totales —por la idiosincrasia propia del minifundista— sino que cubran la obtención de insumos, la comercialización y la prestación de servicios y trabajando dentro de planes de producción aprobados o señalados por los organismos gubernamentales

Otro tipo de medidas importantes para evitar que continúe la subdivisión serían las relacionadas con la regulación de la transmisión, bien por herencia, bien por venta

4—Nuevas Formas de Explotación. Dadas las disponibilidades de tierra del país y las características de explotación de los principales cultivos del país (café, algodón, caña de azúcar, henequén), no conviene de ninguna manera la parcelación de las unidades expropiadas. La propiedad familiar debe ser consolidada, pero no fomentada. Para ello debe tratarse, como señala la Constitución Política, de crear organizaciones que a la vez que mejoren la eficiencia de las unidades y la distribución del ingreso, permitan lograr las economías de escala que sólo en una unidad de buen tamaño pueden obtenerse

Con base a lo anterior, las nuevas formas de explotación que prevalecerían en el país deberían ser

a—Unidades familiares

b—Unidades Medianas (hasta límite máximo).

c—Unidades explotadas en forma comunitaria.

(Cooperativas de campesinos, en copropiedad a campesinos, Asociaciones Mixtas, etc.)

La organización de este último tipo de unidades es completamente factible en el país, dada la composición de la mano de obra a que la excesiva concentración de la tierra ha llevado. En efecto, el asalariado agrícola —que es la mayoría (2) no está interesado en tener en propiedad individual una parcela determinada, sino en lograr adecuados niveles de vida.

Dada la existencia de unidades medianas que utilizaran mano de obra asalariada, a la par de las organizaciones cooperativas deben impulsarse las de Sindicalización Campesina

5—Beneficiarios de la Reforma Agraria. Las nuevas formas de explotación mencionadas en el numeral anterior permiten determinar los beneficios de las tierras a redistribuir, bien en propiedad individual, bien en propiedad cooperativa: Colonos Arrendatarios pequeños y medianos, medieros y Asalariados Agrícolas. En el caso de los Complejos Agro-Industriales se agregarían los Asalariados industriales

6—Indemnización. De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política, la indemnización a los propietarios expropiados debe hacerse previamente, mediante el pago en bonos y efectivo

La parte en efectivo nunca deberá exceder de un 10%, en caso de expropiaciones de unidades bien trabajadas, pero que excedan al tamaño límite señalado. Este porcentaje en efectivo debe ir disminuyendo hasta llegar al caso de las propiedades abandonadas, en que el efectivo no debe exceder de un 1% del valor total.

La base de cálculo del valor a indemnizar debe ser el mismo declarado por el respectivo propietario para efectos de imposición

Dentro de la indemnización debe incluirse el valor correspondiente a infraestructura, equipo, maquinaria y ganado de la unidad expropiada

7—Organismo encargado de la Ejecución de la Reforma Agraria. La ejecución de la reforma agraria en el país requiere la reestructuración de la administración pública del sector agropecuario, con un sentido integrativo. Si se continúa con la vía agregativa, los resultados negativos son previsibles

El organismo encargado de la ejecución de la reforma debe centralizar las funciones correspondientes no sólo a la expropiación y distribución de tierras, sino las funciones que corresponden al desarrollo del sector (crédito, asistencia técnica, extensión agrícola, etc.) En el Plano geográfico debe estar descentralizado, mediante direcciones regionales

(2) Según el Tercer Censo Nacional de Población de 1961, de las 486 083 personas que formaban la población económicamente activa, 309 591 —63.7 por ciento— eran asalariados. El resto eran patrones, familiares, por cuenta propia y otros

En el caso de pensarse en integrar organismos estos deberían ser, como señaló el Estudio sobre "Crédito Agrícola en El Salvador", algunos organismos como Banco Hipotecario, ABC, Federación de Cajas de Crédito, Colonización Rural, así como algunas dependencias del Ministerio de Agricultura, imprimiéndoles, naturalmente, una dinámica administrativa distinta

Ponentes: Ing. Juan Manuel Menjivar y Dr. Rafael Menjivar.

CUADRO ANEXO N° 1

Cuadro General de Potencialidad y Uso Actual - Areas y Valores

Zonas	Intensidad de Uso	Area Hect.	de Zona % de Area	% del Territorio Nacional	Valor Producción/Hect.		Renta Actual Colones	Renta Potencial Colones	% de Renta Actual Respecto a la Potencial
					Agricultura	Canadaria			
I Valles y Llanuras. Para uso Intensivo-Mecanizado	Eficiente	106.200	26%	20%			₡ 196.000.000	₡ 1.180.000.000	16%
	Deficiente	100.000	25						
	Mal uso	150.000	37						
	Sin Utilizar	44.000	12						
Total Zona	400.200	100							
II Fosa Central. Para uso Intensivo. No mecanizado	Eficiente	225.400	35	20%			₡ 235.000.000	₡ 300.000.000	50%
	Mal uso	180.000	45						
	Sin Utilizar								
Total Zona	405.400	100							
III Peniplanos Erosionados. Para uso Cultivos permanentes	Mal uso	407.000	95	21%			₡ 104.000.000	₡ 208.000.000	50%
	Sin Utilizar	19.400	5						
	Total Zona	416.400	100						
IV Serranías Para uso forestal.	Mal uso	67.000	13	25%			₡ 13.000.000	₡ 250.000.000	5%
	Sin Utilizar	433.000	87						
	Total Zona	500.000	100						
V Reservas: (volcanes, lavas, lagos, represas, bosques salados y pinares)	Total Zona	109.400	100	9%					
	Urbanos: (ciudades, carreteras, caminos y ferrocarriles)	107.000	100	5%					
TOTAL DEL PAIS		2.000.000		100%			₡ 548.000.000	₡ 3.136.000.000	37%

FUENTE. González Luna, R. v Romero Ferrero, M. E. "Zonificación Agrícola Pecuaria y Forestal" Publicado en "El Crédito y Diversificación" Federación de Cajas de Crédito. San Salvador. 1968.

CUADRO N° 2

Número y Superficie de Unidades Agropecuarias Según Tamaño

	Tamaño de las Explotaciones (Hás)	Número de Explotaciones	%	Superficie Cubierta	%	Tamaño Promedio
	TOTAL	224 289	100 0	1 559 440	100 0	7.0
Microfincas	Menores de 1	105 685	47 1	55 474	3 5	0 5
Sub Familiares	De 1 a 1 9	47 943	21 4	63 545	4 1	1 3
	" 2 a 2 9	21 937	9 8	52 914	3 4	2 4
	" 3 a 3 9	8 411	3 7	29 611	1 8	3 4
	" 4 a 4 9	6 995	3 1	31 016	2 0	4 5
	" 5 a 9 9	13 780	6 1	101 563	6 5	7 4
	Sub Total	99 036	44 1	277 649	17 8	
Familiares	De 10 a 19 9	8 665	3 9	128 207	8 2	14 8
	" 20 a 49 9	6 454	2 9	210 343	13 5	32 6
	Sub Total	15 119	6 8	338 550	21 7	
Multifamiliares Medianas	De 50 a 99 9	2 991	1 3	166 273	10 7	69 5
	" 100 a 199 9	1 643	0 47	132 382	8 5	126 7
	Sub Total	3 436	1 57	298 655	19 2	
Multifamiliares Grandes	De 200 a 499 9	780	0 30	214 073	13 7	305 8
	" 500 a 999 9	189	0 08	128 146	8 2	678 0
	" 1000 a 2499 9	93	0 04	133 734	8 6	1 438 0
	" 2500 y más	31	0 01	113 153	7 3	3 650 1
	Sub Total	1 013	0 41	589 112	37 8	—

FUENTE: Avance Segundo Censo Agropecuario 1961 y Proyecto de Creación del Banco de Fomento Agropecuario. Los tamaños se han agrupado para hacerlos coincidir con la clasificación de CIDA

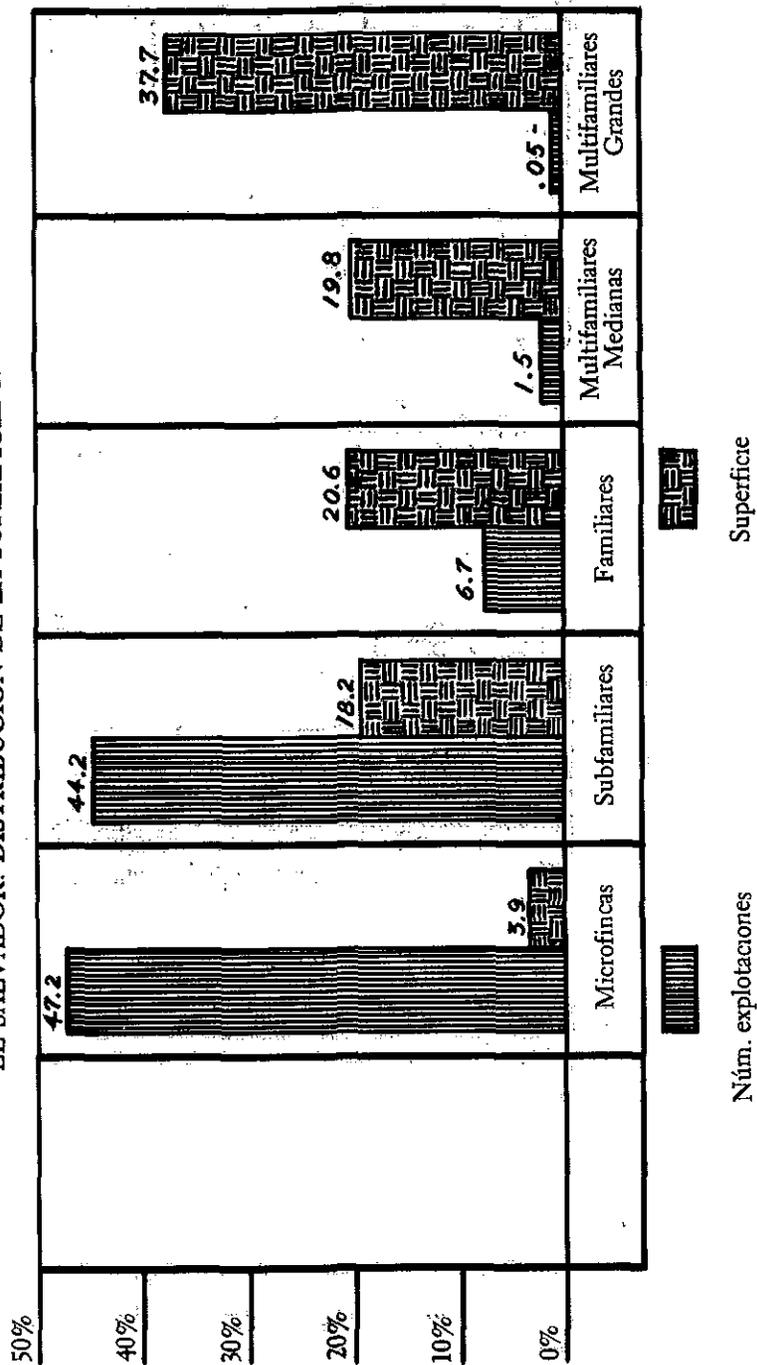
CUADRO N° 3

Número y Superficie de las Explotaciones Según Formas de Tenencia, 1961

Formas de tenencia	Número		Superficie	
	Total	%	Hectáreas	%
Total	226 896	100 0	1 581 428	100.0
Propias	89 918	39 6	1 125 428	77 5
Arrendadas	43 457	19 1	70 877	5 0
Propias y Arrendadas	29 850	13 1	123 319	7 8
Propias	—	—	79 878	5 1
Arrendadas	—	—	43 441	2 7
Colonato	55 769	24 6	44 076	2 8
Otras Formas	7 947	3 6	109 935	7 0

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Censo Agropecuario 1961

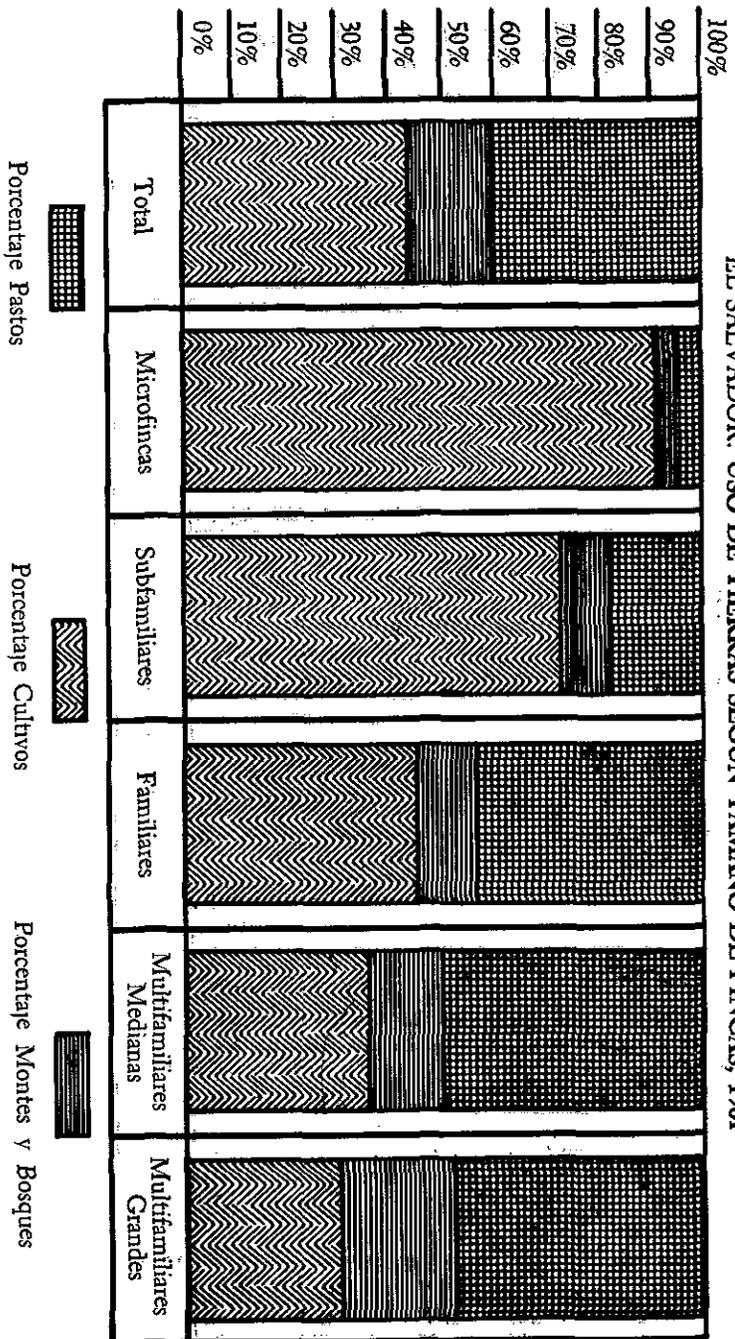
GRAFICO Nº 1
EL SALVADOR: DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE 1961



FUENTE. CIDA/CAIS "EL SALVADOR. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA UTILIZACION Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA". México, Agosto de 1968.

GRAFICO Nº 2

EL SALVADOR. USO DE TIERRAS SEGUN TAMAÑO DE FINCAS, 1961



FUENTE. CIDA/CAIS. "EL SALVADOR. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA UTILIZACION Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA." Mexico, Agosto de 1968.

GRAFICO N° 3
EL SALVADOR: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION POR HECTAREA
CULTIVADA DE CULTIVOS SELECCIONADOS. 1961

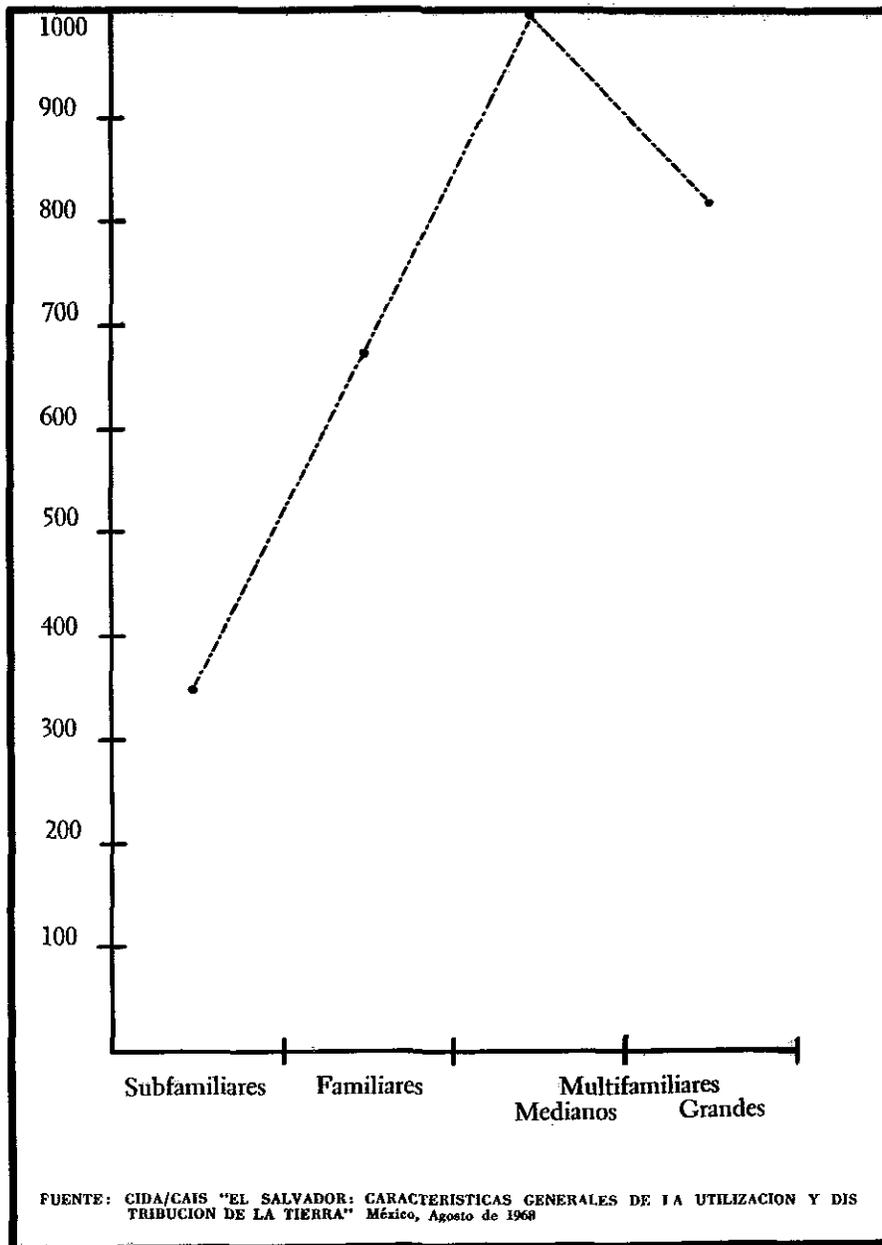


GRAFICO N° 4
EL SALVADOR: VALOR DE LA PRODUCCION PECUARIA POR
HECTAREA. 1961

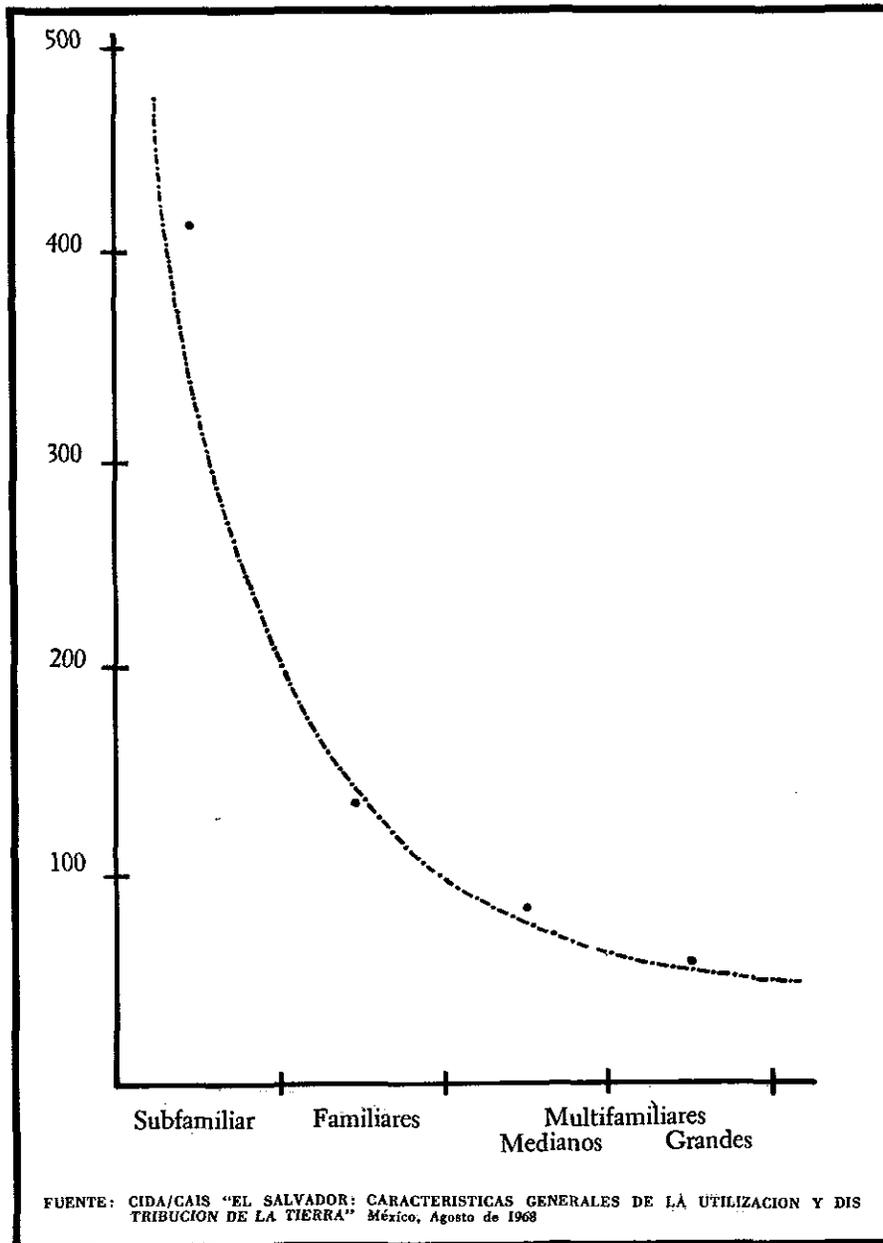


GRAFICO Nº 5
EL SALVADOR: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION POR HECTAREA
TOTAL DE CULTIVOS SELECCIONADOS 1961

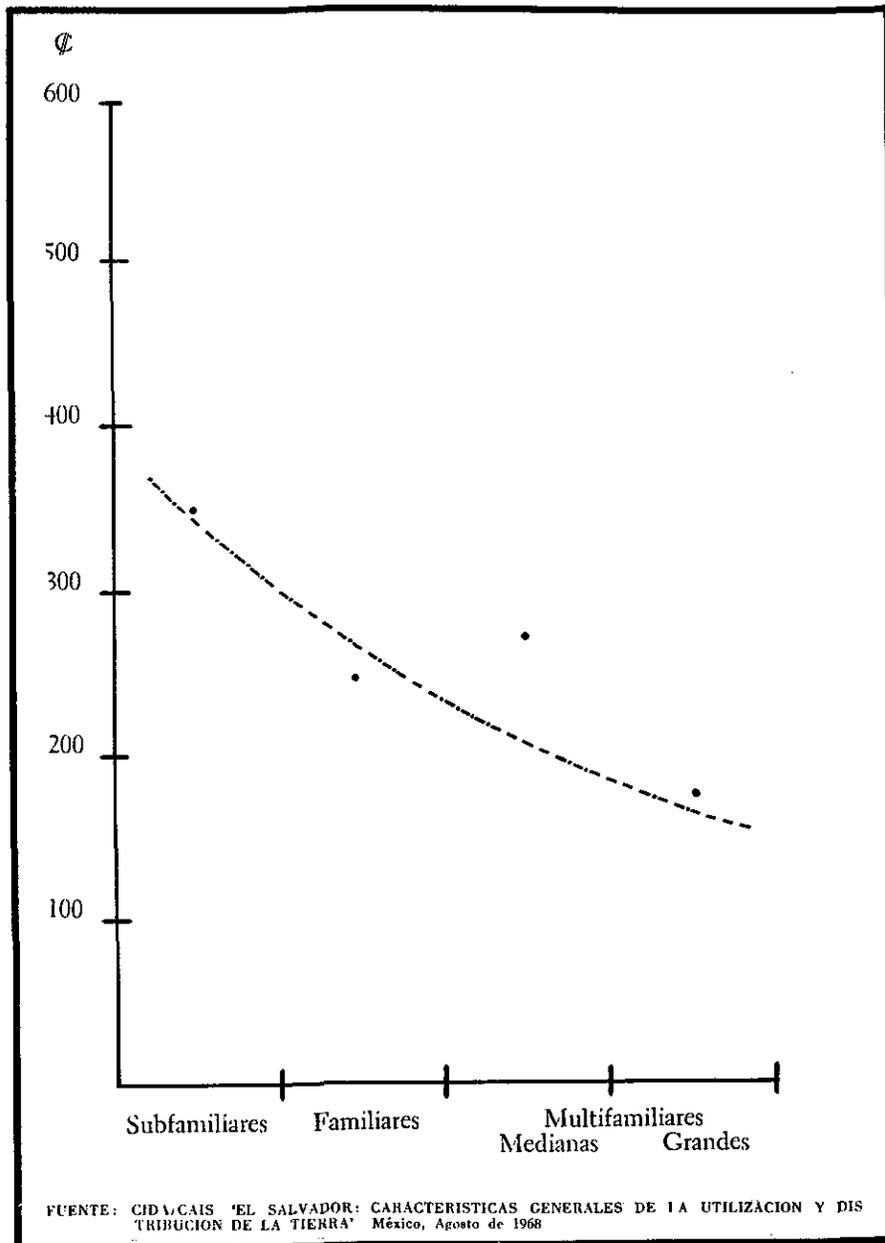


GRAFICO Nº 6
 EL SALVADOR: OCUPACION DE MANO DE OBRA POR UNIDAD DE
 SUPERFICIE SEGUN ACTIVIDAD

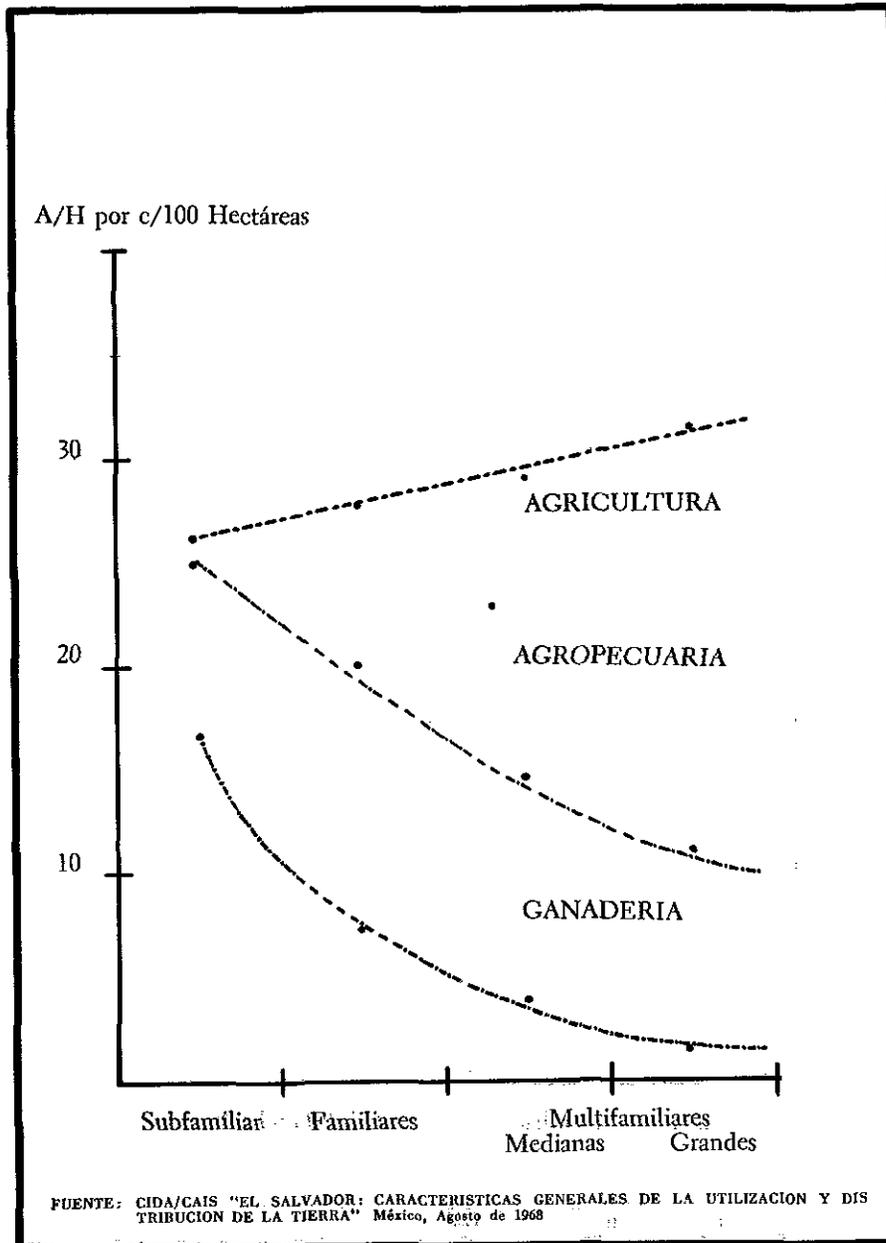
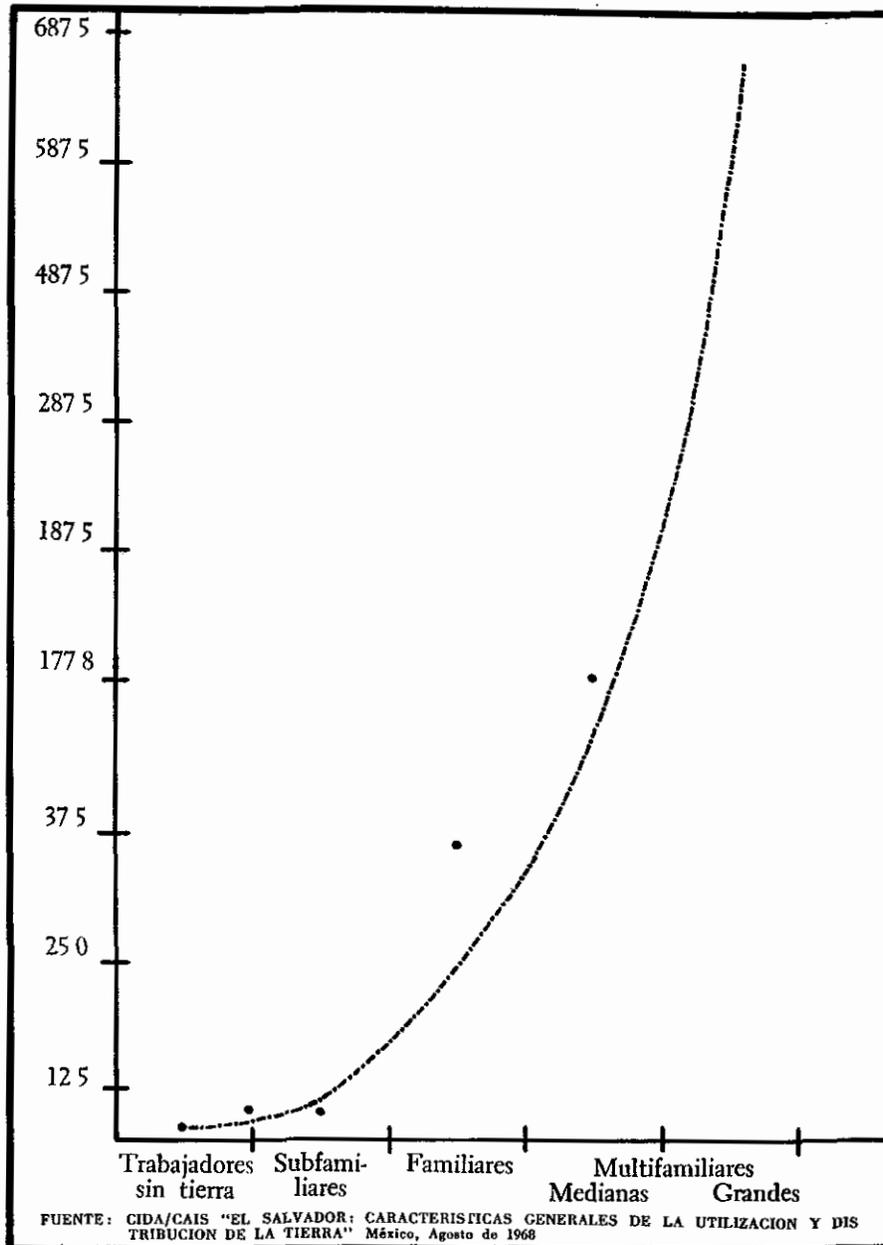


GRAFICO Nº 7
EL SALVADOR: DISTRIBUCION DEL INGRESO



ASPECTO INSTITUCIONAL

PONENCIA PRESENTADA POR LA CONFEDERACION GENERAL DE SINDICATOS (CGS)

Para que la Reforma Agraria de la magnitud requerida en el país, crea los beneficios esperados para una proporción significativa de la población rural, deben crearse tanto la institución encargada de la redistribución de los recursos naturales tierra y agua y la administración de la reforma, como aquellos encargados de proveer los servicios conexos.

El Instituto de Reforma Agraria debe ser un organismo Autónomo, especializado, que tenga entre otras las siguientes funciones principales:

- a) la investigación sobre capacidad actual y potencial de la tierra y agua, para establecer de acuerdo a ella las dimensiones de las fincas familiares y de tamaño mediano;
- b) la investigación sobre los posibles beneficiarios de la Reforma Agraria y la elaboración de una política de adjudicación.
- c) la coordinación entre las funciones de mejoramiento y producción de las explotaciones agropecuarias, con los servicios de crédito y asistencia técnica, comercialización y seguro agrícola.
- d) la coordinación a nivel de ejecución entre las políticas agropecuarias a nivel centroamericano y las políticas nacionales, de acuerdo a una previa zonificación agrícola. Las negociaciones a nivel centroamericano podrán ser llevadas por el Consejo Nacional de Planificación Económica y el Ministerio de Agricultura.

El Instituto de Reforma Agraria se crearía en vez del Instituto de Colonización Rural, por lo que este último debe liquidarse, pasando todos sus activos y pasivos al primero, conjuntamente con el personal técnico y administrativo.

Los servicios crediticios conexos requieren la creación de un Banco de Reforma Agraria, el cual podría proporcionar básicamente el crédito ORIENTADO (crédito más asistencia técnica, esta última de menor intensidad que la proporcionada en el verdadero crédito supervisado) En este caso el Estado debería financiar por medio de subsidios la asistencia técnica proporcionada por el Banco de Reforma Agraria. Este sistema tiene la ventaja de llevar a cabo una más acoplada coordinación entre la asistencia técnica y el crédito.

El Banco de Reforma Agraria deberá tener entonces, funciones crediticias, bancarias y de asistencia técnica

Entre las modalidades crediticias del Banco deben contemplarse:

- a) el Crédito Básico o Preagrícola, que tendrá por objeto poner al agricultor y a su explotación en condiciones óptimas de poder utilizar el

crédito agrícola de producción, contempla el crédito para reducción de propietarios (refinanciamiento y la consolidación de deudas), para mejoramiento de tierras agrícolas, tales como otras pequeñas de irrigación, descripción y conservación de suelos, que no estén contemplados dentro de los distritos de riego, vivienda e higiene rural, etc.

- b) el **Crédito Orientado** de promoción económica, que tendría como objetivo el financiamiento de renglones agropecuarios de acuerdo al plan nacional de producción, coordinado con el plan regional centroamericano, siempre con la asistencia técnica requerida para elevar los niveles de producción y productividad de las empresas agrícolas.

Las funciones bancarias serían las de cualquier Banco Comercial, con el objeto primordial de que el Banco de Reforma Agraria tenga acceso a todas las funciones de recursos financieros, como son: depósitos a la vista, a plazo y de ahorro, redescuentos del Banco Central de Reserva, créditos de instituciones internacionales y bancos privados extranjeros. Llevará a cabo, además, operaciones de cambio, giros, cobros, etc

Podría también asignársele al Banco la administración de la deuda de la Reforma Agraria (emisión y reducción de bonos agrarios)

Como el Banco de Reforma Agraria vendría a tener las funciones de la Administración de Bienestar Campesino (A B C.), ésta debería liquidarse y que pasaran todos sus activos y pasivos al Banco, así como todo su personal técnico y administrativo

El servicio de la comercialización de los productos agropecuarios debe asignársele al Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), para lo cual debe dársele las herramientas legales, técnicas, administrativas y financieras necesarias.

El servicio del seguro agrícola debe ser estatal, por lo cual es necesario crear una institución ad hoc.

Los nombramientos de los altos funcionarios del Instituto de Reforma Agraria y de las instituciones que provean los servicios de crédito y asistencia técnica, comercialización y seguro agrícola, dependerán del Consejo Nacional de la Reforma Agraria, que será el organismo rector del Instituto de Reforma Agraria.

El Consejo Nacional de la Reforma Agraria será un cuerpo colegiado de cinco miembros, nombrados por la Asamblea Legislativa y escogidos de una planilla de diez personas elaborada por las confederaciones de obreros y campesinos organizadas y reconocidas por la ley

ASPECTO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL.

A) PLANEACION

Con relación a la planeación y a sus dos literales, que son A) Investigación y B) Capacitación, consideramos que, si bien es cierto que se necesita de planeación previa a la ejecución de un Plan de Reforma Agraria, ésta sólo debe abarcar los aspectos más sobresalientes que marcarán el rumbo y el carácter de dicha reforma, tales como los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, financiamiento, etc.; pero al mismo tiempo consideramos que los planes en detalle deben dejarse posteriormente en el proceso de desarrollo de la Reforma, es decir, que entre la planeación y ejecución de la Reforma Agraria no debe existir ni crearse un abismo de tiempo, que dé lugar a diluirse la aplicación de la misma.

Ampliando nuestro criterio en este aspecto, podemos afirmar con toda certeza, que la investigación sobre la aplicación de una Reforma Agraria Integral en nuestro país, ya se encuentra verificada con los estudios que el Conaplán y el MAG tienen en sus manos y que muy poca gente conoce; además la Universidad de El Salvador tiene varios estudios sobre este aspecto, realizados por catedráticos de la misma y por profesionales egresados de ella, que bien pueden contribuir a los estudios referidos.

En relación con el aspecto capacitación, ésta debe entenderse como muy íntimamente ligada a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. No es posible formar técnicos para la Reforma Agraria, sino en el proceso de la aplicación de la misma; de otro modo la distancia entre teoría y práctica sería muy grande y traería consecuencias negativas. Además, el pueblo y Estado salvadoreño, no pueden darse el lujo de esperar tres, cuatro o cinco años, para mientras se forman los técnicos de la Universidad o de los Institutos Técnicos o Agrarios para ejecutar dicha reforma. Las condiciones de miseria y abandono socio-económico de la mayoría de nuestro pueblo son tan profundos y extensos, que ameritan la ejecución de esta reforma y la capacitación debe de hacerse en la marcha o sea paralela a la ejecución.

Este criterio no es original nuestro. La práctica lo ha demostrado en las diferentes Reformas Agrarias que se han realizado en el mundo.

B) EJECUCION

a) El Proceso de Desarrollo

En dependencia de los razonamientos que hemos expuesto en la ponencia Nº 1, la ejecución de la reforma agraria en el literal a) Proceso de desarrollo, proponemos que se lleve a efecto en la siguiente forma:

En primer lugar, que en el proceso de desarrollo se incluyan los siguientes aspectos:

- (a) Que se determine previamente el tiempo y la forma de ejecución de la Reforma Agraria;
- (b) Que se establezcan los criterios de expropiación;
- (c) Que se determinen las formas de pago de las indemnizaciones;
- (d) Que se determinen quienes son los beneficiarios;
- (e) Que se especifiquen las formas de explotación;
- (f) Cuáles serán los organismos encargados;
- (g) Cómo quedará el sistema financiero una vez reestructurado

Para dichos aspectos nosotros proponemos lo siguiente:

(a) Que la Reforma Agraria sea de Aplicación inmediata en todo el territorio nacional;

(b) Que el criterio de expropiación determinante sea el de Límite Máximo de 100 hectáreas por grupo familiar y que además existan otros criterios que se combinen con el primero para situaciones especiales, entre las cuales nosotros enumeramos las siguientes:

1—Expropiación de tierra abandonada y sub-explotada

2—Expropiación en base a una necesidad económica colectiva como son las represas, drenajes, caminos y otras obras que sean necesarias para el desarrollo de las regiones agrícolas y que son indispensables

3—Expropiación de las explotaciones manejadas indirectamente.

4—La necesidad de considerar las situaciones jurídicas especiales, como son el de las sociedades anónimas, tierras pro-indivisas y sucesiones no solventadas. En estos casos se hará constar que gozarán de un tiempo de 6 meses para arreglar esas situaciones

Sin embargo es necesario aclarar, que el hecho de que existan casos especiales no invalidará el criterio del límite de la propiedad, el cual será siempre el predominante en cualquier situación.

5—Los complejos agro-industriales y todas las obras de infra-estructura e instalaciones necesarias, para la buena marcha de las explotaciones, serán expropiadas por razones de conveniencia económica.

d) De los beneficiarios

Dado que la expropiación es a partir de las 100 Hás., los beneficiarios de la Reforma Agraria serán para todas las personas ocupadas en labores agropecuarias que estén clasificadas en los siguientes grupos:

- a) Pequeños propietarios,
- b) Medianos propietarios,
- c) Arrendatarios y terrajeros,
- d) Colonos,
- e) Asalariados agrícolas.

Los pequeños propietarios, podrán ser reubicados en otras regiones agrícolas de mejores tierras.

Los arrendatarios, terrajeros, colonos o mozo colonos recibirán las tierras principalmente en propiedad cooperativa, pero podrán también recibirla en propiedad individual.

Los asalariados agrícolas serán beneficiados con servicios sociales y trabajo permanente, pudiendo ser miembros de las cooperativas agropecuarias o de los complejos industriales relacionados con el agro, los cuales serán organizados también en forma de cooperativas.

e) De las formas de explotación

Para la consolidación de pequeñas y medianas propiedades, serán organizadas especialmente, las cooperativas de insumos y de mercadeo, siempre y cuando no se hayan organizado en cooperativas de producción.

Las cooperativas de producción serán la forma de organización principal, en las tierras expropiadas y sobre todo para las explotaciones que sea conveniente organizar en gran escala.

Las cooperativas serán organizadas con base a la propiedad sobre la tierra y puede tener participación el Estado.

Los complejos industriales y agro industriales relacionados con la producción agropecuaria serán organizados en cooperativas y con participación del Estado y de los trabajadores asalariados.

c) Formas de Pago de las indemnizaciones

La base del cálculo para el pago de las indemnizaciones, será el valor declarado a la Dirección General de Contribuciones Directas, para el pago de impuestos de Renta y Vialidad al 31 de Diciembre de 1963.

Las formas de pago variarán en correspondencia con las causales de expropiación en la siguiente forma:

Cuando la tierra haya sido expropiada por la causal 1ª, lit b, el valor de la propiedad se pagará el 1% en efectivo y el resto en bonos a 20 años con el 2% de interés anual

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por la causal 2ª lit b y cuando las tierras expropiadas hayan sido trabajadas eficientemente pero hayan sido expropiadas atendiendo únicamente al límite de la propiedad, la indemnización se hará el 10% en efectivo y el resto en bonos a 20 años con el 2% de interés anual

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por la causal 3ª, lit b, la indemnización se hará de la siguiente manera: el 5% en efectivo y el resto en bonos a 20 años de plazo con el 2% anual

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por la causal 4ª, lit b, la in-

demnización se hará en dependencia de cualquiera de las causales anteriores: 1, 2, 3, del lit. b.

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por cualquiera de las cuatro causales, pero no hayan sido declaradas a la Dirección General de Contribuciones Directas, el valor será indemnizado únicamente con bonos y en base de cálculo estimado por una comisión especial.

Los complejos agro industriales y todas las obras de infraestructura e instalaciones expropiadas, serán indemnizadas de la siguiente manera: el 10% en efectivo y el resto en bonos a 20 años con el 2% de interés anual.

f) De los organismos encargados

En nuestra opinión la ejecución de la Reforma Agraria debe estar centralizada y por lo tanto se deberá constituir un solo organismo con las atribuciones que le sean necesarias en el aspecto Ejecutivo, Administrativo y Financiero para que pueda llevar a cabo la Reforma Agraria. Con esta institución se eliminaría la duplicidad de operaciones y el derroche de recursos que efectúa actualmente con la existencia de tanto organismo como son el ABC, ICR, Banco Hipotecario, etc.

El organismo en cuestión se denominará "Instituto Salvadoreño de Reforma Agraria", el cual será el encargado de dirigir y ejecutar la expropiación de las tierras y velará por el financiamiento del desarrollo Agropecuario, así como por el mercadeo de los productos.

En los organismos que se creen para efectos de la Aplicación, Administración y Financiamiento de la Reforma Agraria, los Beneficiarios ya sean directos o indirectos, tendrán representación en dichos organismos.

PROPOSICION DE ORGANISMOS DE CONTROL DE LA REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS.

Llevar a cabo una Reforma Agraria en un país es una tarea sumamente difícil, necesario es que el estado centralice los poderes de decisión y se asesore convenientemente con las personas más capacitadas técnicamente, también deberá asesorarse y darle participación a todos aquellos sectores de la vida nacional que en una u otra forma impulsan el desarrollo de la nación, para el caso se propone la creación del Consejo Nacional de Reforma Agraria que estará compuesto por organismos del estado, del sector privado y gremial, y además crear dos nuevas Instituciones que son: El Instituto de Reforma Agraria y El Banco Agrario

Consejo Nacional de Reforma Agraria:

- 1 Instituto de Reforma Agraria
- 2 Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 3 Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica
- 4 Banco Central de Reserva de El Salvador
- 5 Banco Agrario Nacional
- 6 Ministerio de Economía
- 7 Ministerio de Hacienda
- 8 Ministerio de Salud Pública
- 9 Instituto Salvadoreño del Seguro Social,
- 10 Ministerio de Educación.
- 11 Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- 12 Ministerio de Obras Públicas.
- 13 Representantes de las Principales Organizaciones Campesinas
- 14 Representantes de las Principales Centrales Sindicales Urbanas.
- 15 Representantes de la Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños.
- 16 Representantes de la Asociación Nacional de Agricultores.
- 17 Representantes de la Compañía Salvadoreña del Café S. A
- 18 Representantes de la Cooperativa Algodonera
- 19 Representantes de la Cooperativa Azucarera.

20 Representantes de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.

San Salvador, Diciembre de 1969.

Ponencia presentada por Adalberto Baires, en representación de FESTRAS.

DICTAMEN SOBRE EL TEMA IV: ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA REFORMA AGRARIA

La Comisión N° 4 conoció del tema "Aspectos Institucionales de la Reforma Agraria", el cual fue dividido en dos subtemas; a) Planeación, que comprende la investigación y capacitación y b) Ejecución, que abarca el proceso de desarrollo de la Reforma Agraria y la unidad de producción. Una vez conocido y discutido el dictamen por el Pleno, éste tomó la siguiente Resolución:

A-PLANEACION

1º—Se estima que tanto la investigación como la capacitación, son necesarias para la ejecución de la Reforma Agraria en el país.

2º—No obstante lo anterior, y considerando que ya se ha realizado investigación en forma suficiente para iniciar el proceso, aquéllas no deben constituir demora para la inmediata ejecución de dicha Reforma.

3º—Se estima que la investigación y la capacitación deben ser realizadas en forma acelerada y paralela a la ejecución de la Reforma

4º—El planeamiento y ejecución de la Reforma Agraria en el país deben estar condicionados a los siguientes objetivos fundamentales

- a) Elevación del nivel de vida de la familia rural, a corto plazo
- b) Redistribución de la propiedad de la tierra, para que ésta se use de acuerdo con el interés social, señalando las limitaciones a que está sujeta de acuerdo a los principios constitucionales
- c) Romper la injusta distribución del ingreso agrícola
- d) Mejorar la productividad y producción agrícola

B-EJECUCION

1º—Causales de expropiación que debe contemplar una Reforma Agraria en El Salvador:

- a) Por razón del tamaño Se considera necesario establecer un límite de superficie a la propiedad privada en el sector agropecuario.

El criterio que debe privar para el señalamiento de tal límite debe ser la potencialidad de uso de la tierra, para generar un nivel de renta medio que permita la distribución equitativa del ingreso agrícola en el país

- b) Por razón de las características de explotación, que comprendería:

I.—Tierras abandonadas

II.—Tierras mal explotadas.
III.—Tierras explotadas en forma indirecta.

- c) Por razón de ubicación de las unidades en determinadas áreas en que el Gobierno realice obras de adecuación o mejoramiento de tierras (Riegos, drenajes, reforestación, etc.).

En tal caso las tierras deberán pasar a poder del Estado mientras se realizan las obras, para luego ser redistribuidas de acuerdo a los criterios de asignación que se establezcan

- d) Por determinadas situaciones jurídicas. En este caso, tales situaciones conllevarían la expropiación, después de un tiempo prudencial. Si tal situación jurídica no se cambia, tal es el caso de cualquier tipo de sociedades en la actividad agropecuaria, proindivisiones, etc.
- e) En el caso especial de los complejos agro-industriales se estima que deben considerarse como unidad, para efectos de expropiación.

2º—Formas de explotación o nuevas unidades de producción:

- a) Propiedad individual, pequeña y mediana; y
b) Unidad de explotación en forma comunitaria (Cooperativas, Asociaciones Mixtas)

Estas explotaciones deberán ser establecidas de acuerdo a criterios de rentabilidad económica.

3º—Organismos encargados de la Reforma Agraria. Se proponen las siguientes líneas generales:

- a) Debe existir un solo organismo encargado de la planificación y ejecución de la Reforma Agraria, íntimamente coordinado con la Oficina de Planificación Económica Nacional
- b) Este organismo debe abarcar todas las funciones relacionadas con la Reforma Agraria y el Desarrollo Agropecuario, desde la expropiación y redistribución de la tierra hasta la prestación de servicios agrícolas y
- c) No debe crearse un nuevo organismo de Reforma Agraria, sino que debe convertirse uno de los existentes, utilizando su experiencia e integrándose, con cualesquiera otros organismos existentes, cuyas funciones lo complementen

4º—Tratamiento del minifundio. Se recomienda dos métodos que no son excluyentes:

La reunificación de minifundios para crear unidades económicas y la organización de los productores mediante cooperativas, no totales sino que cubran la obtención de insumos, la comercialización y la prestación de servicios agrícolas. Naturalmente, trabajarán de acuerdo a los planes de producción señalados en el país.