

S 2184  
1971  
F.J.C.S.  
Ej. 6

9075

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
Y CIENCIAS SOCIALES

“Reforma Agraria Integral Latinoamericana.  
Caso de El Salvador”



TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

MAGNO TULIO SANDOVAL

PREVIA A LA OPCION DEL TITULO DE

Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales

FEBRERO DE 1971

SAN SALVADOR

EL SALVADOR

CENTROAMERICA



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

---

R E C T O R

Arq. Gonzalo Yáñez Díaz

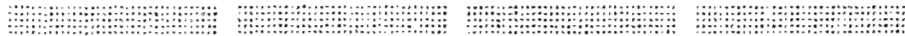
SECRETARIO GENERAL

Dr. Joaquín Figueroa Villalta



F I S C A L

Dr. Renán Rodas Lazo



FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS

SOCIALES

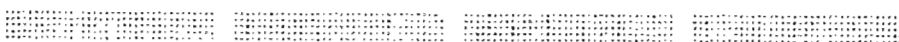
D E C A N O

Dr. Guillermo Chacón Castillo

S E C R E T A R I O

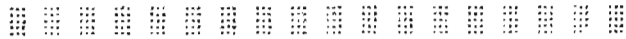
Dr. José Guillermo Orellana

Osorio



TRIBUNALES DE EXAMENES

GENERALES PRIVADOS



I.- MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

- 1.- PRESIDENTE: Dr. Francisco Arrieta Gallegos
- 2.- PRIMER VOCAL: Dr. Julio Dfiez Sol
- 3.- SEGUNDO VOCAL: Dr. José Ignacio Paniagua



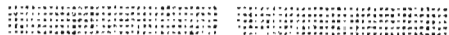
II.-MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

- 1.- PRESIDENTE: Dr. José Roberto Preza Quezada
- 2.- PRIMER VOCAL: Dr. Jorge Alberto Barriere
- 3.- SEGUNDO VOCAL: Dr. Manuel Arrieta Gallegos



III.-CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

- 1.- PRESIDENTE: Dr. Tomás Guerra Rivas
- 2.- PRIMER VOCAL: Lic.Santiago Ruiz
- 3.- SEGUNDO VOCAL: Dr. Renán Rodas Lazo



A S E S O R D E T E S I S:

Dr.Elías Herrera Rubio



TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS

- 1.- PRESIDENTE: Dr.Ivo Prfamo Alvarenga
- 2.- PRIMER VOCAL: Dr. Carlos Ferrufino
- 3.- SEGUNDO VOCAL: Lic.Roberto Góchez



## DEDICO ESTA TESIS

He cortado una a una las hojas de los laureles. La Universidad me ciñe ahora la corona del triunfo y yo le juro -a más de darle gracias por haberme amantado con la savia de su seno-, ostentar con honor la investidura Académica con que me acredita;

Y yo dedico esta TESIS:

Si hubiesen letras de rubí o pedrerías, con ellas formaríe la oración más elocuente para dedicar esta Tesis a quien siendo mi ilusión desde la infancia, es hoy la madre de mis hijos: GLORIA AMANDA RODRIGUEZ, mujer que de no ser mi esposa, la llamaría la esposa modelo. Quién sino ella en momentos tan difíciles donde los hombres lloran, ha enjugado sus lágrimas conmigo y me ha animado con su aliento. Su infinita conformidad y su entera confianza en mí, han hecho posible este anhelo de los dos. Extenuado por la lucha, puedo escribir ahora: ¡Hemos triunfado, esposa mía!. Yo peleé como un Quijote con montañas de libros; tú, con la adversidad de tantos años. Si de mi triunfo pudiera formar una corona de esmeraldas, la ceñiría en vuestras sienes, como muestra evidente de reconocimiento.

CON AMOR PATERNO,  
a mis adoredos hijos:

Gloria Hortensia,  
Alejandro Magno,  
Ligia del Rosario  
y  
Roxana Marfa,

a quienes esta Tesis, esfuerzo de mi vida y sacrificio prematuro de su propia existencia, quiero dedicárselas como un patrimonio sentimental, de quien tanto las ama.

CON CARIÑO FILIAL,  
a mis queridos padres, Miguel Sandoval y  
Rosario Barahona

CON PROFUNDA REVERENCIA:  
a mi adorado y recordado Abuelo paterno  
Carlos Maximino Sandoval (Q.D.D.G.) y a  
mi

inolvidable abuelo materno, Manuel Castro, de quien aprendí cuando niño el abecedario del idioma.

CON CARIÑO Y RECONOCIMIENTO,  
a mis tíos Israel Sandoval y Manuel Sandoval.

CON CARO APRECIO:  
al Prof. Maritísimo de mi bachillerato, don Flavio Jiménez padre, quien no viendo en mí un simple alumno más, me auxilió y empujó por los senderos de la lucha.



CON CARIÑO FRATERNAL,  
a Miguel Sandoval G.,  
con especial significación;

a Adely,  
Miriam,  
Carlos Maximino  
y  
Noel Sigfrido;

a Omar,  
Inmar Antonio  
y  
Hugo Amílcar;

Todos ellos, por su conducta ejemplar, me honran  
el ser hermanos;

y

muy especialmente, en reconocimiento  
de su cariño fraternal para conmigo, y por nues-  
tro común pasado de lucha y sacrificios, mitiga-  
do por ratos de solaz esparcimiento en el arte -  
que ha sido nuestra íntima comunión: es él

Joel Sandoval G.

CON AFINIDAD FAMILIAR,  
en reconocimiento de sus sinceras muestr  
as de cariño, a

Hernán H. Rodríguez.

.....

# INDICE GENERAL

	Página
INTRODUCCION . . . . .	1
PRIMERA PARTE	
REFORMA AGRARIA INTEGRAL LATINOAMERICANA	
CAPITULO I	
ORIGENES Y JUSTIFICACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA	
1 Generalidades . . . . .	5
2 Justificación del derecho de propiedad. . . . .	12
3 Orígenes de la propiedad en América . . . . .	13
a) Período Pre-Colombino. . . . .	13
b) Durante la Colonia y después de la Independencia. . . . .	16
4 Antecedentes históricos de la Reforma Agraria . . . . .	19
a) En el Mundo. . . . .	19
b) En América . . . . .	22
5 Organización Internacional de la Reforma Agraria. . . . .	25
6 Trascendencia y Análisis del Problema Agrario en Latinoamérica . . . . .	28
CAPITULO II	
ANALISIS TECNICO DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL	
1 Qué es y cuáles son sus fines . . . . .	42
2 Conceptualización . . . . .	42
3 Cambios Inherentes. . . . .	45
A) ASPECTOS JURIDICOS	
1 Generalidades . . . . .	41
2 Función Social de la Propiedad. . . . .	59
B) ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REFORMA AGRARIA	
1 Organización Administrativa . . . . .	70
2 Declaración de Utilidad Pública o de Interés Social. . . . .	72
3 Afectación y Adquisición de Tierras . . . . .	75
a. Afectación . . . . .	75
a.1. Concepto . . . . .	76
a.2. Problemas de la Afectación . . . . .	76
a.3. Derachos de Reserva. . . . .	88

b.	Adquisición de Tierras. . . . .	90
b.1.	Adquisición en forma voluntaria. . . . .	90
b.2.	Adquisición por Expropiación . . . . .	92
b.3.	Avalúo y forma de pago . . . . .	94
c.	Dotación, Adjudicación o Asignación y Selección de beneficiarios. . . . .	97
4	Afectación de las Aguas. . . . .	105
C) ASPECTOS ECONOMICOS DE LA REFORMA AGRARIA		
1	Contribución de la Agricultura al Desarrollo Económico. . . . .	108
2	Causas que contribuyen a frenar el crecimiento sostenido de la producción Agropecuaria . . . . .	108
3	El Latifundio y Minifundio . . . . .	109
4	Características sobresalientes del Subdesarrollo . . . . .	116
4.1.	Económicas. . . . .	116
4.2.	Demográficas y de Salubridad. . . . .	116
4.3.	Culturales y Políticas. . . . .	116
4.4.	Tecnológicas. . . . .	117
5	Financiamiento de la Reforma Agraria. . . . .	117
6	Vivienda y Tamaño Optimo de la Parcela. . . . .	123
D) ASPECTOS SOCIALES DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL		
1	Reforma Agraria como Cambio Social. . . . .	129
2	Factores Sociales Concurrentes. . . . .	132
2.1.	Educación; . . . . .	132
2.2.	Comunicación e Interacción. . . . .	137
2.3.	Extensión e Investigación. . . . .	144
2.4.	Sociología Rural. . . . .	145
2.5.	Desarrollo de la Comunidad y Organización Campesina. . . . .	147
E) ASPECTOS POLITICOS DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL		
1	Marcos Político de la Reforma Agraria. . . . .	152
2	Personal Calificado. . . . .	153
CAPITULO III		
BREVE ANALISIS DE OTROS FACTORES CONCURRENTES A UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL:		
1	Crédito Agrícola. . . . .	157

	Página
2 Recursos Naturales . . . . .	162
3 Catastro . . . . .	169
4 Mercado y Diversificación Agricultura . . . . .	173
5 Cooperativismo . . . . .	175
6 Planeamiento y Programación . . . . .	175
7 Evaluación de la Reforma Agraria . . . . .	180

SEGUNDA PARTE

CASO DE EL SALVADOR

CAPITULO I

TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SALVADOR

1 Marco Físico y Demográfico . . . . .	184
2 Breve Historia de la Tenencia de la tierra en - El Salvador . . . . .	188
a) Antes de la Conquista . . . . .	188
b) Epoca de la Colonia . . . . .	188
b.1. Tierras de Propiedad Privada . . . . .	188
b.2. Tierras de Propiedad Colectiva . . . . .	189
c) Después de la Independencia . . . . .	190
d) Código Civil de 1860 . . . . .	190
e) Origen de las Leyes de Extinción de Comuni - dades y Ejidos . . . . .	192
f) Decreto Legislativo de 1891 y 1892, y Ley de Titulación de Predios Rústicos de 1897 . . . . .	192
g) Ley Agraria de 1907 . . . . .	194
h) Código de Agricultura de 1893 . . . . .	195
l) Epoca de 1930 a 1950 . . . . .	195
a) Ley Moratoria de 1932 . . . . .	195
b) Ley de Bien de Familia de 1933 . . . . .	196
c) Ley de Mejoramiento Social, S.A. . . . .	197
3 La Colonización en El - Salvador, en la época Ac - tual . . . . .	201

	Página
a) Objetivos de la Ley Orgánica del Instituto de Colonización Rural. . . . .	201
b) Obtención de Inmuebles . . . . .	202
c) Derecho de Tanteo. . . . .	203
d) Derecho de Expropiación. . . . .	204
e) Criterios de Selección y Fijación de Precios a los Beneficiarios de Lotes Agrícolas y Viviendas Rurales. . . . .	205
f) Bien de Familia. . . . .	206
g) Explotación en Forma Colectiva . . . . .	206
h) Colonias Agrícolas . . . . .	208
i) Realizaciones y Labor Permanente del Instituto de Colonización Rural . . . . .	211

## CAPITULO II

### ACTUAL ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA:

A) B i e n e s   d e l   E s t a d o . . . . .	217
1 Bienes Nacionales de Uso Público. . . . .	217
2 Bienes Fiscales . . . . .	218
3 Comunidades Agrícolas . . . . .	218
4 Arrendamientos Simples. . . . .	218
5 Arrendamientos con Promesa de Venta . . . . .	218
B) B i e n e s   d e   P a r t i c u l a r e s . . . . .	219
1 Plena Propiedad . . . . .	219
2 Tenencia Precaria . . . . .	219
a) Posesión . . . . .	220
b) Arrendamiento Simple . . . . .	220
c) Arrendamiento con Promesa de Venta . . . . .	222
d) Aparcería. . . . .	223
e) Colonato . . . . .	224
C) G r a v á m e n e s . . . . .	225
a) Usufructo. . . . .	225
b) Antieresis . . . . .	225
c) Derecho Real de Servidumbre. . . . .	225
D) T e n e n c i a   d e   l a   T i e r r a   S e g ú n   T a m a ñ o   d e   E x p l o t a c i ó n . . . . .	227

CAPITULO III

Página

ORGANIZACION, OBJETIVOS Y PROYECCION DEL SECTOR  
AGROPECUARIO, COMO PRESUPUESTO PARA UNA REFOR -  
MA AGRARIA INTEGRAL.-

1	Generalidades...	236
2	Organización Administrativa...	238
	A) Ministerio de Agricultura y Ganadería . . .	238
	a) Dirección General de Economía Agrícola y Planificación. . . . .	238
	b) Dirección General de Investigación y - Extensión Agropecuaria . . . . .	239
	c) Dirección General de Ganadería . . . . .	241
	d) Dirección General de Recursos Natura - les Renovables . . . . .	242
	e) Dirección General de Obras de Riego y - Drenaje. . . . .	243
	f) Escuela Nacional de Agricultura. . . . .	244
	g) Departamento de Defensa Agropecuaria . . . . .	245
	h) Departamento Jurídico. . . . .	246
	B) INSTITUCIONES OFICIALES AUTONOMAS . . . . .	246
	a) Administración de Bienestar Campesi - no (ABC) . . . . .	246
	b) Instituto de Colonización Rural (ICR). . . . .	247
	c) Instituto Salvadoreño de Investigación del Café . . . . .	247
	d) Asociación de Ganaderos de El Salvador . . . . .	247
	C) OTRAS INSTITUCIONES	
	a) Federación de Cajas de Crédito . . . . .	249
	b) Universidad de El Salvador . . . . .	249
	c) Casas Distribuidoras de Productos Agro - químicos y Veterinarios. . . . .	249
	d) Fondo de Desarrollo Económico, del Ban - co Central de Reserva de El Salvador . . . . .	250
	e) Sistema Financiero Nacional, Canaliza - do al Sector Agropecuario. . . . .	251
	f) Instituto Regulador de Abastecimien - tos (IRA). . . . .	252

g) Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo. . . . .	252
D) OTROS RAMOS:	
a) Ministerio de Obras Públicas. . . . .	253
b) Ministerio de Educación . . . . .	253
c) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. . . . .	253
d) Ministerio de Economía. . . . .	253
e) Ministerio de Trabajo y Previsión Social. . . . .	254
f) Ministerio de Justicia. . . . .	254
g) Ministerio de Defensa . . . . .	254
E) OTROS PODERES PUBLICOS:	
a) Poder Legislativo . . . . .	254
b) Poder Judicial . . . . .	254
F) INSTITUCIONES PRIVADAS:	
a) Asociación Nacional de Agricultores (ANA) . . . . .	254
b) Asociación Salvadoreña Agropecuaria (ASA) . . . . .	255
IV.- CONCLUSION Y TESIS. . . . .	256

Laborando en el sector agropecuario en el Ramo de Agricultura y Ganadería, he tenido la oportunidad de conocer la legislación de tal sector y ampliar conocimientos que ahora me han dado base para emborrionar esta Tesis, cuyo contenido dedico especialmente a los campesinos de mi patria; ocasión que aprovecho también para dar un justo reconocimiento al Gobierno al darme la oportunidad de especializarme en la materia sobre que decidí escribir, mediante Cursos Internacionales, y cuyos conocimientos adquiridos hacen ahora posible dar forma a mi ya tradicional amor por el campo. Ahora me permito exponer, para juicio de quienes interesen, los principios fundamentales universalmente discutidos en materia de Reforma Agraria Integral, así como sus principales problemas a nivel internacional, especialmente en el ámbito Latinoamericano que viste en sus campos "doradas espigas" con que se subalimentan los pueblos que se agigantan en presagio de amenaza al statu-quo tradicional de quienes ostentan hereditariamente el poder sobre las tierras que un día fueron de promisión en este mundo hispánico, que ya dejó de ser nuevo porque tiene viejos -- problemas por resolver, siendo el que ocupa el pedestal de las mentes previsoras, el de cómo se alimentará nuestra población -- que, para hablar como lo hiciera Robert Malthus, crece en proporciones geométricas, mientras la producción de alimentos lo hace lentamente en proporciones aritméticas; o para decirlo en el alarmante sentido figurado que usara un eminente economista, mientras los alimentos suben por las escaleras, la población lo hace por el elevador. Es por ello que, consciente del problema, he querido colaborar escribiendo sobre tópicos de la Reforma Agraria Integral, por ser ésta --a juicio de mejores entendidos--, la que resolverá en gran medida ese problema que, de otro modo, parece irresoluto y que algunos gobiernos ni se atreven a plantarlo en el obscuro pizarrón de la clase campesina, analfabeta y --por ende--, desheredada de generación en generación del principal factor de la producción sin el cual los demás --por añadidura--, no llegan en su auxilio.

La tierra, por su propia naturaleza, es el recurso primario -- que ha generado a los demás. En la faz de la tierra el hombre primitivo pastó sus rebaños cuando era nómada; construyó su vivienda y sembró la semilla al convertirse en sedentario. En sus faenas -- diarias se hizo apto para el cultivo. De aquí nace el Trabajo y --



la técnica, aunque rudimentariamente. No había otro recurso. No había otra riqueza que añadir. El capital consistía en lo que la tierra buenamente producía. Sus productos eran canjeados entre habitantes de una y otra región. El dinero como capital, no es el no invento reciente del hombre, cuyo origen y solidez lo constituyen los filones del metal más precioso encontrado también en las entrañas de la Tierra: el ORO. Este vino a cambiar el estado de cosas y, aunque bien es cierto que ha sido el genicillo que hizo posible el poder en quienes lo descubrieron sacándolo de su milenario letargo, es también el culpable de la actual y penosa miseria de la inmensa mayoría que ocasiona la penosa estratificación social, cuya base de la pirámide tiende a romperse en mil pedazos amezando así a quienes viviendo en el vértice no quieren ver -- los problemas de allá abajo. Pues a pesar de su origen profundo y rastrero, el oro ha buscado siempre la cúspide en toda la historia de la humanidad, para adornar testas coronadas

La Tierra es, pues, el origen de los hombres y de su riqueza. Nada ha venido de lo ultra terreno. Poder y riqueza producto son de este globo terraqueo, de quien se adueñaron por posesión o ac-cesión sus primeros ambiciosos pobladores, y por eso la justicia vuelve locos a los ahora desheredados; y los campesinos pobres -- que no saben nada de cómo los hombres hicieron las leyes para a-segurarse en sus derechos porque se les mantuvo en el oscurantismo cuando pudieron adquirir tierra, reclaman a gritos esos derechos que consideran innatos por formar parte de este discutido -- planeta, lleno de recursos prodigiosos para vivir en él. Justo -- es, pues, dedicar a este tema sobre el binomio Hombre-Tierra, el último esfuerzo de mi carrera profesional, razón por la que me -- propongo analizar lo que creo viene a conciliar los derechos ya adquiridos por unos pocos, con la perspectiva de los demás que -- superan en número en gigantescas proporciones, lo cual vuelve im-perioso dar la tierra necesaria a quien hace de ella su propia o-cupación: "La tierra para quien la trabaja", reza un antiguo pro-verbio chino, que se ha generalizado como verdad y fundamento de la Reforma Agraria, la que lleva consigo sus propias regulacio-nes, ya que no se desea que un recurso relativamente escaso y de-seado, esté en manos de ineptos que se conformen con usufructuar lo que espontáneamente produce; pero tampoco se quiere que habien-do tantos que pueden hacerlo producir, tal recurso se mantenga o-cioso en manos de pocos.

La Tierra es ser viviente: Basta engendrar en su entraña una

semilla para que empiece el proceso de gestación; se hincha y para la planta que se yergue; que adorna con sus flores la natura y alimenta con sus frutos a la especie animal. Basta que el insecto deposite sus huevos en el seno de la tierra para que se produzca el milagro de la reproducción de las especies. De ahí que el hombre luche a muerte con la misma tierra que le dio la vida para sobrevivir a los demás elementos y seres vivientes que, incluso en sus diminutas estructuras, se manifiestan como seres superiores al minar no sólo la vida vegetativa de las plantas y los frutos, sino segar la vida de los mismos hombres, generando enfermedades letales; seres diminutos estos que incluso permanecen ocultos a los ojos de la ciencia que escruta infructuosamente en muchos casos. Flora y fauna son huéspedes de tremendas plagas y enfermedades, cuya profilaxis, terapéutica o erradicación se han vuelto objeto de la técnica adecuada para poder atacar a ese ejército oculto de parásitos, virus o basilos que amenazan a más corto plazo con la destrucción de la humanidad. Mientras esto no suceda, la tierra tiene que producir a costo de insumos inventados por el hombre, lo cual vuelve costosa la producción y alza los precios de los alimentos, todo lo cual forma parte del complejo de una Reforma Agraria Integral para obtener una mejor producción, pero que no es tema de este trabajo, sino que se enuncia por ser materia técnica de especial consideración por quienes se dedican a esta loable materia de la investigación científica en el campo agropecuario.

En esta obra me propongo hacer un análisis genérico de todos los aspectos fundamentales, factores concurrentes, procesos y cambios inherentes a una Reforma Agraria Integral, de modo tal que sea una especie de visión panorámica del tema, que por ser de índole interdisciplinario, difícil es agotarlo en todas sus facetas. Trataré si, de ahondar en los temas que son propios de mi dominio, ya sea por la índole de mi profesión o por la capacitación técnica a nivel internacional que modestamente he adquirido en Cursos Internacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural a nivel de Post-Graduado, que me ha permitido aprender no sólo de los libros y de quienes tienen a su cargo este apostolado en el orden internacional, sino de mis propias experiencias tanto en los años de laborar con el Gobierno en el sector agropecuario nacional, como por experiencias de campo en los países que he tenido la oportunidad de visitar y de entablar comunicación con los sujetos de la reforma agraria, que no son otros sino los campesinos de América, para limitarnos a nuestro Continente.





# PRIMERA PARTE

## REFORMA AGRARIA INTEGRAL LATINOAMERICANA . -

### CAPITULO I

#### ORIGENES Y JUSTIFICACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA.-

SUMARIO: 1. \_\_ Generalidades. 2. \_\_ Justificación del derecho de propiedad. 3. \_\_ Orígenes de la propiedad en América; a) Período Pre-Colombino. b) Durante la Colonia y después de la Independencia. 4. \_\_ Antecedentes históricos de la Reforma Agraria; a) En el Mundo. b) En América. 5. \_\_ Organización Internacional de la Reforma Agraria. 6. \_\_ Trascendencia y Análisis del Problema Agrario en Latinoamérica.-

#### 1. \_\_ Generalidades . -

El origen de la propiedad sobre la tierra, corre parejas con el hombre mismo como sujeto de tal derecho. Olvidarnos de su análisis eomero sería como analizar el objeto material del derecho \_la tierra\_ en este caso\_, que carece de todo interés sin el sujeto de ese derecho: el Hombre, centro de la creación y móvil de problemas que por su proliferación agobian al mundo.

Cuando la primera pareja y su descendencia aparecieron sobre la faz de la Tierra, eran amos y señores de ella en el sentido absoluto de la palabra. Podían disponer de la tierra cuyo horizonte alcanzaran con la vista. En su afán de curiosidad por escrutar el Edén en que se enseñoreaban buscando nuevas formas de vida, estas primitivas generaciones eran nómadas por naturaleza. Desconocían toda forma de producir ordenadamente los frutos de la tierra para su subsistencia, sin la más rudimentaria técnica; o cómo domesticar los animales salvajes. Nadie les limitaba su derecho. Por el contrario su Dios les dijo: "Hagamos al hombre a nuestra imagen y semejanza; y señoree en los peces del mar, en las aves de los cielos, en las bestias, en toda la tierra" (1).-

El origen del hombre en la tierra ha sido objeto de bellas leyendas y mitos, de acuerdo a la evolución de la cultura en el mismo hombre, que ha querido encontrarse entre la nebulosa del pasado y enlazar su presente con el eslabón perdido de su verdadero origen. Para los Cris-

---

(1).- La Biblia, Antiguo Testamento, Libro Primero de Moisés, Génesis, 26 La Creación, Versión Antigua de Casiodoro de Reina, 1969, pág. 5.

tianos, la Biblia sitúa a la primera pareja humana en el Edén, descrito como un huerto regado por un río que se repartía en cuatro brazos, que formaban los ríos Pisón, Gihón, Hidkel, que desembocaba al oriente de Asiria, y el cuarto río era el Eufrates, siendo la primera intención de Jehová que el hombre labrara la tierra: "Tomó, pues, Jehová Dios al hombre, y lo puso en el huerto de Edén, para que lo labrara y lo guardase."(2).-

Luego en América el "Popol-Vuh", o Manuscrito de Chichicastenango, Guatemala, al hablar "De la Creación", atribuye el origen del hombre a los dioses "Tzakol" y "Sitol", quienes en una amena charla decidieron hacer al hombre de madera de pito, a quien después por desobediencia destruyeron por un diluvio donde caía una "lluvia negra como las tinieblas" y "espesa como la trementina", quedando sólo como señal de su existencia, "los micos que ahora viven en los bosques y gustales" (3).

Este origen mitológico del hombre americano, coincide con el origen atribuido al hombre en su teoría biológica por el inglés Charles Darwin, haciéndolo descender del mono. También coincide con el origen y destrucción del hombre bíblico que fue hecho de barro y destruido también por un diluvio, en donde se salvó sólo Noé y su familia. De aquí en adelante, Noé siembra la tierra. El primer cultivo, un viñedo. Nace así la agricultura rudimentaria, al vicio y la esclavitud del hombre, pues Noé fabrica vino de las uvas y se emborracha; Cam, se burla de su desnudez provocada por la borrachera. Lo maldice su padre y lo condena a la esclavitud de sus hermanos Sem y Jafet(4).

El origen más antiguo del hombre se remonta al "Pitecánthropus Erectus", ser intermedio entre el hombre y el mono, descubierto por el Médico holandés Dubois en unos fósiles de la Isla de Java. Pero cualesquiera que sean las teorías sobre los orígenes del hombre sobre la Tierra, y el mismo origen de ésta, el derecho de propiedad sobre la misma no pudo concebirse en el estado primitivo o nómada. Prueba de ello son las primeras organizaciones gentilicias: las Hordas, cuyos miembros vagaban sin rumbo fijo y en promiscuidad, no pudiendo ser sujetos interesados en la propiedad de la tierra, porque si el hombre -

---

(2).- La Biblia, Génesis, La Creación, 2, vs. del 11 al 15.-

(3).- "El Popol Vuh", Versión del quiché al castellano, de Fr. Fco. Jiménez, Siglo VI: Folleto Nº 34, Biblioteca Enciclopedia Popular, Secretaría de Educación, México, 1944, pág. 14.-

(4).- La Biblia, Op. cit.

jamás hubiera tenido necesidad de volverse sedentario, poseer la tierra no hubiera sido deseo de nadie. Luis Dorantes Tamayo, al respecto, nos dice que llega un momento en que no siéndole suficiente lo que -- buenamente le produce la naturaleza, con el tiempo se vale de su inteligencia para cultivar las plantas útiles para su alimentación, naciendo así la agricultura rudimentaria; y ya no sólo mata al animal que necesita para sustento o cubrir con sus pieles las partes pudibundas de su cuerpo, sino que encuentra la forma de domesticarlos no sólo por la fuerza sino por habilidad, a fin de ocuparlos para alimentación, vestido, para el cultivo y transporte de los productos, siendo el apareamiento combinado de la agricultura y la ganadería. Estas actividades vuelven sedentarias a las familias y con ello aparece por vez primera la propiedad privada, que adopta incluso a extraños para que ayuden a explotar en forma comunal la tierra (5). Nacen las Tribus, las que con la necesidad de seguridad unida al deseo de tranquilidad y establecer una frontera territorial de respeto contra otras tribus enemigas, sienta cabeza en un sitio determinado. Nace la propiedad tribal que explota en común la tierra, cuyos dominios se fijan en relación a su poder como grupo y en razón a sus propios medios de defensa. La jurisdicción territorial de cada tribu fue motivo de ambiciones de otros grupos foráneos, por la topografía, clima o calidad de la tierra, ríos, etc. y ello ocasionó cruentas batallas.

La Tribu se bifurca en el Clan (6), más fuerte, más compacto; con mayor sensibilidad social de grupo. La propiedad de la tierra siempre es comunal pero decide el más fuerte, audaz y valiente en la guerra. Impone normas que deben respetarse. Su violación motiva como sanción la expulsión del grupo. Posiblemente esto dio origen a la comunicación de ideas y mezcla de culturas de distintos grupos; y esta transmisión de culturas provocó la interacción entre diferentes clanes que se fusionaron, quienes más tarde en su forma avanzada y con el transcurso de los siglos, formaron las naciones: Grandes "grupos supergentilicios" como los llama Del Vecchio, que se compactan por comunidad de ideas, costumbres, religión y no sólo por vínculos de la sangre, sino por intereses de tipo político. Comienza de este modo a surgir la embrionaria organización política que más tarde llegaría a desembocar en la formación del Estado (7), cuyo origen es motivo de negoci-

---

(5).- Luis Dorantes Tamayo, "Qué es el Derecho", Editorial UTHEA, Ediciones Paulinas, Bs. As., 1961, Tomo II, pág. 36.-

(6).- Alejandro Dagoberto Marroquín, Clases de Sociología, "Himnografía de la Fac. de Jurisprudencia y CC.SS., Sn. Salvador, Feb. de 1968, pág. 12.-

(7).- Dorantes Tamayo, op.cit., pág.-39.-

jo para quienes estudiamos el derecho, ya que con él nace el orden y la paz, cimiento del trabajo, única actividad del hombre que lo dignifica y lo define como ser superior, razón por la cual el mismo Estado está obligado a proporcionarle esa ocupación de que tanto necesita para su subsistencia y la de su familia, fundamento de la sociedad.

Como ningún Estado se concibe sin un territorio determinado y mientras el Estado se consolida, las decisiones de sus primitivos gobernantes son arbitrarias, y arbitrario es el derecho de la propiedad sobre el territorio. Los déspotas nacen e imponen sus derechos ilimitados sobre la tierra; mas, poco a poco, fueron cediendo algunos a sus favorecidos por acciones relevantes en defensa del reino o la monarquía. Los reyes primero, han sido vivo ejemplo de esa hegemonía en la propiedad de la tierra. Especialmente en Roma, los Tribunos en el tiempo de la República, los Césares después y más tarde los Emperadores, fueron cediendo poco a poco algunos derechos sobre la tierra no sólo a los ciudadanos sino también a los plebeyos. El Derecho Romano contribuye en gran medida a legislar sobre el derecho de propiedad, desde su inicio con la fundación de Roma ( año 753 a. de J.C.), la Ley de las XII Tablas (conquista suprema de la plebe que Tribunos defensores de ésta les propician, liberándolos del arbitrio de los Magistrados), redactada en principio por diez decenviros nombrados por los comicios por centurias, que desplazaron a las magistraturas ordinarias, en el año 303 a. de J.C., completadas en el año 304 de aquella misma época, por otros dos decenviros; luego llega la madurez del Derecho Romano con el Emperador Justiniano que ordena la recopilación de los Códigos Gregoriano, Hermogeniano y Teodosiano en el año 529 de Cristo, siendo el monumento jurídico que conocemos como "Códex Justinianeus" (8). Continúa Justiniano con "El Digesto" que se llamó también "Pandectas", compuesta esta obra de 50 libros, publicada en diciembre del año 533. Ya un mes antes había hecho obligatorias las "Instituciones" (9). Estas y posteriores obras jurídicas ( Las Novelas, Las Reglas, etc), constituyen el pedestal sobre el que se levantó el Derecho Civil, a cuyos fueros corresponde el derecho de propiedad. Entre los romanos, los vencidos eran despojados de sus derechos y bienes. En los territorios conquistados se formaban colonias para los soldados vencedores, así como para quienes desearan colonizar las tierras conquistadas, reservándose para el dominio público, dos clases de tierras: "ager publicus" y "ager vectigalis". El primero era un derecho sobre las tierras reservadas al Estado; el segundo, era repartido sobre las

---

(8).- Eugène Petit, "Tratado Elemental de Dº Romano", Editora Nac.S.A. México D.F., 1963, págs. 37, Nº 21; 57, Nº 48; y 60, Nº 50.-

(9).- E. Petit, op. cit. págs. 60 y 61, Nº 50.-



tierras que pertenecían a los Municipios, entre quienes pagaban una renta que ingresaba al fisco. Los Patricios fueron quienes se apoderaron de las mejores tierras (10). Sobre este punto, Eugéne Petit dice que el "Jus in agro vectigali" es un derecho que tiene origen muy antiguo en que los Municipios tenían la costumbre de arrendar sus tierras a perpetuidad, mediante un "censo" o "vectigal". De allí que a estas tierras les llamaban "agri vectigales", concediéndoles el Pretor a los colonos, una acción "in rem" incluso contra el mismo propietario, a quien no investía de protección alguna; por el contrario, el mismo colono fue investido de una excepción contra la acción "rei vindictio" del propietario, con lo que les fue reconocido a los colonos un verdadero derecho real en razón de la perpetuidad del arriendo (11).

Este derecho del colono fue mucho más amplio que el del simple usufructo, constituyendo según mi modo de pensar, una verdadera limitación al derecho de propiedad, en favor de quienes necesitaban cultivar las tierras; y es diferente al usufructo por lo siguiente: a) en que el colono es tomado como poseedor de buena fe y adquiere los frutos "separations"; b) no rendía fianza como el usufructuario; c) podía el colono ceder sus derechos e incluso transmitirlos a sus herederos; d) el "Jus in agro vectigali" se constituía por medio de un contrato de arrendamiento, seguido de la cuasitradición, como el derecho real de superficie(12).

En el Bajo Imperio (Siglo III de Cristo), los Emperadores romanos alquilaban también sus tierras incultas a perpetuidad o por un largo plazo, con la obligación para el colono de cultivarlas. De aquí el nombre de "agri emphyteuticarii". A pesar de ello las tierras muy lejanas quedaron sin cultivarlas, debido a las frecuentes incursiones de los bárbaros. Los grandes propietarios siguieron con la práctica de dar sus tierras bajo el régimen del "agri vectigali", habiéndose investido al colono (llamado en esta época "enfiteuta"), de un verdadero derecho real que fue llamado "derecho de enfiteusis", distinción que desapareció en tiempos de Justiniano (Siglo VI), y los derechos "ager vectigalis" y "emphyteuticarius" fueron sinónimos (13). Esto último demuestra claramente que el Derecho Romano no consolidó el derecho absoluto sobre la propiedad al titular del mismo, como erróneamente se ha venido sosteniendo a través de los siglos por los civilis

---

(10).- Gonzalo Fernández de León, "Diccionario Jurídico, Editorial FIDEM TER, Bs. As., 1955, pág. 221.-

(11).- Eugéne Petit, op. cit. págs. 294 y 295, N<sup>os</sup>. 238 y 239.-

(12).- Eugéne Petit, op. cit.

(13).- Ibid, pág. 296, N<sup>o</sup> 240. - - -

tas. Los tres famosos y tradicionales derechos del propietario: Jus utendi o uaus, jus fruendi y jus abutendi, producto son de los glosadores e interpretadores franceses de los textos romanos y que aún perduran en los viejos códigos civiles de Latinoamérica, incluso el nuestro, de riguroso corte napoleónico cuyos legisladores inundaron a Francia con la legislación romana. Sobre este punto Petit, al hablar de la Propiedad, dice que los jurisconsultos romanos no definieron tal derecho, porque por su misma sencillez y extensión (lo consideraban como la cosa misma), escapó a toda definición, por considerarlo los romanos el más completo de los derechos que puede tenerse sobre una cosa corporal; y sólo se limitaron a estudiar los beneficios que se obtienen de la propiedad (14).

En efecto, y aquí transcribo a Petit, " según un análisis que gmina en los textos (se refiere a los textos romanos), pero que ha sido desarrollado por nuestros autores antiguos (se refiere a los autores franceses), estos beneficios SE RESUMEN en el USO, el FRUTO y el ABUSO" (15). (Las mayúsculas son propias). Estos tres beneficios o derechos, pues, tienen su origen en los glosadores de los textos romanos, quienes han sido exagerados especialmente en considerar el "Abusus", como aquel derecho del dueño de destruir la cosa. Esto podría ser cierto con las cosas muebles, no así con la tierra, que aún entre los mismos romanos tuvo limitaciones, como veremos enseguida. El mismo Petit al comentar este derecho de Abuso, dice: " El jus abutendi o abuso, es decir el poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella de una manera definitiva, destruyéndola o enajenándola. El propietario investido de semejantes facultades tiene, pues, sobre su cosa un poder ABSOLUTO, teniendo derecho para hacer lo que mejor le parezca, aunque la ley puede imponerle ciertas cargas y limitaciones, de las cuales admitía el Derecho Romano, varias" (16).

Entre los romanos, pues, lo absoluto del derecho de propiedad, gra relativo, valga la expresión, pues entre otras limitaciones tenían: a) dejar 5 pies de ancho como límite entre fundo y fundo (confinium); b) abstenerse de cambiar el curso de las aguas lluvias, en perjuicio de fundos vecinos; caso contrario, les afectados tenían la acción "aqua Pluviae Arcendae". Otra importante limitación al dominio era la -

---

(14).- Eugène Petit, op. cit. pág. 229.-

(15).- Ibid, pág. 230.

(16).- Ibid, pág. 229 y 230.

expresión, que a decir de Petit, los romanos la conocieron, encontrándose algunos casos en que los particulares fueron expropiados por causa de interés general, como expropiar la tierra que necesitaban para la reparación o arreglo de los acueductos de Roma (17).

Además de las anteriores limitaciones a que Petit se refiere, yo agregaría las servidumbres reales o prediales, entre las que estaba el "Jus in agro vectigalis" a que antes nos hemos referido, y por el cual el colono tenía un derecho de arrendamiento a perpetuidad, invistiéndolo hasta de la acción "in rem", aún contra el propietario. Otros derechos reales consagrados sobre la tierra por el Derecho Romano, verdaderas limitaciones a la propiedad, fueron a) el de superficie; b) la enfiteusis y c) la hipoteca(17).

Olvidándonos del origen de la propiedad y como quiera que haya sido, de todos modos el derecho a abusar en forma absoluta de la propiedad referida a la tierra, ha perdido su fundamento, cuando el Estado moderno la pone coto y garantiza ese derecho en función de la sociedad, estampando el principio en las constituciones, para luego legislar profusamente sobre el mismo, por leyes que han venido dándose propiciando reformas sustanciales en el agro de América Latina, ya sea afectando y modificando las actuales estructuras en la tenencia de la tierra, o por leyes desarrollistas que permiten su mejor explotación, tales como leyes sobre Colonización, desarrollo rural, Arrendamientos y Aparcerías rústicas, cuando los países no quieren, o mejor dicho sus gobiernos, tener la iniciativa de emitir leyes de Reforma Agraria, que entre otras cosas comprende la afectación no sólo de la tierra necesaria, sino de los demás recursos naturales renovables; y es su fin esencial, superar al hombre del campo, volviéndolo propietario mediante un sistema selectivo. Sobre estos conceptos ahondaremos adelante y en su oportunidad. Esbozamos una idea, en principio, para decir que ha sido aquel derecho de abusar de la propiedad sobre la tierra, lo que ha motivado controversias en la humanidad y ha enseñoreado a los dueños de la tierra en el poder, como clases privilegiadas, constituyéndose así los grandes latifundios regados con el sudor de los esclavos, primero, llamados proletarios en la actualidad; pero que siguen siendo esclavos disfrazados, porque su libertad aparente fue acompañada con el estigma de su estirpe; y así han seguido encadenados al pie de un pilar con profunda simiente: el de la inviolabilidad del derecho absoluto de la propiedad sobre la tierra, derecho éste inconcebible en un estado de esclavitud real o disfrazada.

---

(17).- Eugéne Petit, op. cit. pág. 228, Nº 147.

En el Medievo el trabajador de la tierra estaba sometido al régimen de servidumbre. Laboraba obligadamente la tierra al servicio de su amo, el señor feudal, quien se apropiaba del trabajo y producto excedentes del siervo. Al lado de la propiedad feudal, se encontraba la tierra de las parroquias y municipios, que se asignaba a grupos para su explotación colectiva; y las propiedades de los monasterios eran destinadas al cultivo también colectiva, para que lo que de ella se produjera sirviera de alimento a los necesitados, ocultando en esta forma la explotación de éstos, ya que el grueso de la producción era para el propio beneficio de los dueños de la tierra.

Abolido el feudalismo, el campesino quedó aparentemente libre, pero su impotencia frente al hacendado lo dejó en peores condiciones a pesar de que muchos adquirieron tierras en propiedad. Más tarde, cuando el liberalismo dominó sin contrapeso, según Viviani, "dio a la propiedad la forma que actualmente la ha hecho odiosa y objeto de aceradas críticas de parte del socialismo" (18)

## 2. Justificación del derecho de Propiedad. -

Pío XI decía: "... la estabilidad de la familia exige una casa en lo posible y una propiedad privada que sirva de base económica para formar la casa y el hogar. Nada hay tan perjudicial a la descendencia como la vida nómada...". Pío XII reforzaba: "La dignidad de la persona humana exige, pues, normalmente, como fundamento natural, que exista el derecho al uso de los bienes de la tierra." (19). A este respecto, y resumiendo en lo fundamental una larga y juiciosa consideración que Viviani hace del tema, se considera por parte de éste que la propiedad privada es el medio más adecuado para redimir al proletariado, porque da estabilidad a su familia y asegura su libertad e independencia; que la propiedad se ha despersonalizado y acumulado en manos de grandes capitalistas o de consorcios industriales potentísimos, dejando de desempeñar la función social -- que le corresponde de dar de vivir a todos; alimentar, proteger y defender las familias. Debido a ello, el pueblo se ha transformado en masa amorfa, sin casa, sin hogar, y es por ello que consecuentemente existe la miseria, la cesantía de empleos, la falta de un mínimo confort que haga agradable la vida del trabajador; y que es por ello cuando "falte el pan y los hijos lloran de hambre, la revolución en

---

(18).- Guillermo Viviani, "Doctrinas Sociales",

Ediciones Paulinas, Bs. As. 1961, Tomo II, págs. 92 y 93.-

(19).- G. Viviani, op. cit. pág. 58.-

cuentra un clima apto para su desarrollo y su éxito..."(20). El autor citado es radical en que a cada familia debe darse un pedezco de suelo, de un bien raíz que le sirva de sostén en los días aciagos de desgracia o enfermedad; y que hacer a todos sin distinción propietarios, es la única forma de quitar al capitalismo su carácter de odiosa explotación del hombre por el hombre, a lo que debe llegarse en un clima de orden y paz; en que los que mucho tienen, cedan un poco en sus derechos, porque manifiesta que "los que poseen mucho, como los que nada poseen, son generalmente desgraciados..." (21). Que necesario es asegurar en los campos a inquilinos, aparceros, un pequeño huerto familiar, para evitar que el proletario cuyo único patrimonio es la prole, y que vende su trabajo como mercancía, se vuelve amargado y versátil, y desposeído de todo se convierte fácilmente en instrumento del ideal revolucionario, de los que desean los cambios con violencia, porque el capitalismo ha dado a la riqueza un sentido egoísta, con pérdida de todo sentido social. Y ya Santo Tomás de Aquino, que vivió en una era pre-capitalista, estableció la función social de los bienes cuando decía que debían destinarse a la comunidad para proveer a las necesidades de todos, no recibiendo nada por ello" (22). Concluye el autor citado, y para decirlo con sus propias palabras, que "el hecho de poseer tiene su origen en el trabajo ejecutado, en la herencia, o en la simple apropiación, si el objeto no pertenece a nadie; que corresponde al Estado reservar para sí cierta clase de bienes y reglamentar o dar un estatuto jurídico a la propiedad privada para que no tome características dañosas a la comunidad. Esto acontece principalmente con los grandes latifundios sin cultivo y con los monopolios. Aún más, puede darse el caso en que el Estado deba legítimamente proceder a la socialización (23). Juan XXIII estableció que debía de existir un equilibrio entre Población, Tierra y Capitales (24).

### 3. Orígenes de la Propiedad en América. -

#### a ) Período Pre-Colombino.-

Sobre lo que hay de cierto en el desarrollo cultural de --

---

(20).- G. Viviani, op. cit. págs. 58, 59.-

(21).- Ibid, págs. 59, 60.-

(22).- Ibid, págs. 59, 61.-

(23).- Ibid, págs. 61, 64.-

(24).- Juan XXIII, Encíclica "Pacem In Terris", Imponenta "CRISTERIC", San Salvador, 1966, pág. 44.-

nuestros aborígenes, mucho se ha hablado por investigadores de renombre. Lo que en adelante se reseñe, no es sino un nuevo modo de repetirlo para llevar un orden lógico en el desarrollo del tema.

El investigador Víctor Von Hagen (25), analiza el sistema de la propiedad antes de la colonia, en especial de aquellas civilizaciones que proyectaron su cultura por todo el continente. Así, entre los Incas del Perú, la tierra se explotaba de diferentes maneras. Conocieron la explotación comunal entre grupos de población, con el nombre de " A y l l ú ". La tierra que era explotada en forma individual y que le era dada a un hombre casado sin hijos, era el " T u o ú ". Por cada hijo que hacía se le aumentaba un tupú, si era varón; medio tupú, si era hembra. No le daban la propiedad de la tierra, sino sólo el usufructo.

Las "tierras del sol", eran grandes extensiones de tierra generalmente alrededor de los templos, trabajadas por las castas más bajas, especies de esclavos que sólo recibían el sustento, cuyo producto servía para sostener a los sacerdotes y vestales, y demás gastos generales del culto.

Las "tierras del Inca", se explotaban también comunalmente, y la totalidad de la producción era entregada al Jefe para el sostenimiento de su familia y los guerreros, guardándose el resto para épocas de escasez.

Para habilitar las tierras, había una forma de trabajo colectivo obligatorio para grupos de hombres dedicados a construir obras de beneficio general, tales como caminos, puentes, obras de riego, terrazas, etc., trabajo por el cual no recibían remuneración alguna. Concluye Von Hagen que este sistema se prolongó durante toda la colonia y que aún hay vestigios en algunos países de Latinoamérica, con el nombre de " m i t e " (26).

No se conoció, pues, entre los Incas, la propiedad privada de la tierra.

Los Aztecas en México, conocieron tres clases de propiedad :  
a) La propiedad comunal, entre grupos de gentes del mismo origen y costumbres, llamado " C e l p u l l i ", similar al "ayllú" de los Incas. Se entregaban parcelas a cada familia, pudiendo transmitir su derecho por herencia; mas no el de propiedad, sino sólo el

---

(25).- Citado por el Dr. Fernando Suárez de Castro, "Estructuras Agrarias en América Latina", Editora IICA-Turrialba, Costa Rica, 1966, pág. 34.-

(26).- F. Suárez de Castro, op. cit. pág. 34.-

usufructo, derecho que también se perdía si no cultivaban la tierra por dos años consecutivos, sin causa justificada. Manifiesta Suárez de Castro que esta clase de propiedad sirvió de antecedente a la -- formación del ejido, que a su vez, después de la colonia, encendió la chispa de la Reforma Agraria mexicana (27); b) tierras explotadas también comunalmente, cuya producción se utilizaba para pagar tributos y gastos de carácter general; c) las tierras públicas, trabajadas por la clase inferior, cuyo producto servía para el sostenimiento de la familia del Jefe, los sacerdotes y guerreros; d) las tierras dadas en propiedad individual a algunos guerreros, por sus azañas, pero no las podían transferir sino únicamente a los nobles, nunca a la clase baja.

Los Mayas, en México y Centroamérica (28), no conocieron tampoco la propiedad privada. Las tierras eran propiedad del rey, y sólo daba el usufructo a sus explotadores, derecho que era hereditario entre las familias.

En México antes de la conquista, tampoco se conoció la propiedad privada. La tierra pertenecía a los poblados indígenas. Estos, a decir de Maddox (29), eran los principales terratenientes y daban la tierra a sus pobladores para que la trabajaran comunalmente, manifestando que este sistema de propiedad continuó durante los primeros años de la colonia, comenzándose a despojar a estos poblados de sus propias tierras, más o menos desde la segunda mitad del siglo pasado, hasta el fin del régimen de Porfirio Díaz en 1811, dando esto lugar al ensanchamiento de las grandes haciendas, que convirtieron en verdaderos esclavos a los colonos, extinguiéndose así los antiguos ejidos.

El actual ejido mexicano volvió a la vida, por decirlo así, - merced a Emiliano Zapata que se reveló contra Madero, y devolvió a todos los pueblos sus antiguas tierras. No fue sino hasta que Lázaro Cárdenas fue electo presidente (1934), que se puso en marcha el

---

(27).- F. Suárez de Castro, op. cit., pág. 35.-

(28).- A decir del historiador nacional Prof. Jorge Lardé, los pipiles fueron los civilizadores de México y Centroamérica, localizados en la primitiva Tula o Tulha: "primitiva Tlapala o Cuhuhibal, que estuvo al occidente de Nicaragua y al oriente de México, El Salv. y parte oriental de Guatemala, entre los 3 estados, esto es, por la región en que está el lago Güija": (Ver JORGE LARDE, "El Güija, Cuna de la Civilización Primitiva de América", en Luis Alonso Chicas: "Lecturas Centroamericanas", Ediciones Alberto Masferrer, S. Salv., 1953-55, Tomo I, pág. 61.)

(29).- James E. Maddox, "La Revolución y la Reforma Agraria" en Oscar Delgado, "Reformas Agrarias en América Latina", Fdo. de Cultura Económica, México, 1965, pág. 374 y sigs.



reparto masivo de los ejidos. Los ejidos comprendían un radio de 7. kilómetros a la redonda, desde el centro de la población, devolviéndoselos a fin de que fueran repartidos entre sus pobladores (30).

b) Durante la Colonia y después de la Independencia:

Cuando Españoles y Portugueses estamparon sus huellas en el - Nuevo Mundo, con ellos venía el germen del sistema de propiedad medieval. A nuestros caciques indios les quitaron la testa para apoderarse del oro de sus coronas, convirtiéndolos en esclavos, porque reyes auténticos gobernaron desde ignotos horizontes, implantándose el poderío de los señores que encadenaron a los indios en la explotación de la tierra. El clero, lamentablemente, se encargó de atemorizar a siervos y señores adquiriendo la tierra que deseaban. Se nos implantó, pues, un sistema.

Entre España y Portugal surgieron problemas sobre la posesión de las tierras conquistadas, resueltos a voluntad del Papa Alejandro VI quien siendo español (31), resolvió a favor de España el conflicto por medio de Bulas, disponiendo una de ellas, la "Inter Caetera", que todas las tierras situadas hacia el occidente a partir de la distancia de 100 millas desde una línea tirada desde el Polo Norte al Polo Sur, pasando por las Islas Azores y las del Cabo Verde, serían del dominio español; y hacia el oriente, dominios de Portugal. Es así como primitivamente todas las tierras de América - Hispana pertenecieron a España, hasta que con el tiempo Portugal se dio cuenta que tal decisión papal los afectaba, naciendo de este modo un Convenio entre ambos países, conocido por "Tratado de Tordesillas", el que estableció que las 100 millas de la Bula se ampliaran a 370 millas, con lo que Portugal abarcó lo que ahora es el Brasil(32)

La primera gran división de la propiedad sobre las tierras de América, volvió a España y Portugal los grandes terratenientes de estas tierras vírgenes. Veremos ahora cómo éstos las repartieron en grandes latifundios entre los conquistadores.

Las Mercedes Reales. Por medio de éstas se concedieron tierras a los españoles que se obligaban a poblarla y cultivarla. En principio, no podían tomar más tierra que la que pudieran cultivar.

---

(30).- James G. Maddox, op. cit. págs. 376.- Define el Ejido mexicano, "es una determinada extensión de terreno propiedad de un pueblo, y generalmente labrado en parcelas individuales por las familias que en él habitan".

(31).- Suárez de Castro, op. cit. pág. 39.-

(32).- Ibid. pág. 39.-



La Encomienda: Nació en 1521 y se extinguió en 1721. Tuvo su origen en las Bulas papales que obligaban a que todo aquel favorecido con tierras catequizara a los indios de la comprensión. Fue así como la Corona daba tierras a los Encomenderos con la obligación de "salvar el alma de los indios". Esta forma de propiedad particular llegó a tener carácter hereditario. Hubo abusos por parte de los Encomenderos, quienes abarcaron más tierras de las que les asignaban por mandato de la Corona. Como esta situación se volvió embarazosa, la misma Corona permitió que mediante solicitud podrían obtener escritura de propiedad sobre el exceso de las tierras dadas en encomienda, si las habían poseído por más de 10 años. Así nació otro sistema de propiedad llamado Composición.

La Confirmación: Fue otra forma de propiedad creado por la Corona, para resolver la situación de los españoles que sin haberseles dado propiedades en Encomienda, estaban en posesión de tierras desde hacía mucho tiempo, sistema de titulación de la cual se valieron todos los que poseían grandes extensiones de tierras. Así nacieron los primeros grandes latifundios en América. La poca tierra que quedó en poder de los indios fue aquella que se les concedió en propiedad, con el surgimiento de la Independencia que vino a prohibir por medio de leyes, que las corporaciones religiosas adquirieran más tierras de las que ya poseían. Pero el indio, ignorante de las leyes que lo protegían, no hizo uso de sus derechos, siendo así como otros agrandaban sus dominios, quedando el indio como simple colono. El historiador colombiano Indalecio Liévano Aguirre dice que se robusteció el latifundio con las adjudicaciones a título gratuito hechas después de la Independencia, o en pública subasta a terceros, siendo notorio que a los indios se les daba la tierra árida (33).

Grandes extensiones de tierra quedaron en poder de nadie, pasando a ser tierras del Estado o de los Municipios. Esto sucedió así para todo Latinoamérica. Cuando analicemos especialmente la evolución de la propiedad en El Salvador, abondaremos en sus detalles particulares (34).

Las gestas libertadoras de la esclavitud en América, para romper las cadenas de cuarenta millones de seres humanos traídos

---

(33).- Citado por Suárez de Castro, op. cit. pág. 43.-

(34).- SEGUNDA PARTE: "Caso de El Salvador", Capítulo I, 2.-

del Africa, vílmente negociados por Fernando el Católico, Carlos V, César Tudeaco y Felipe II, entre los años 1511 a 1516 (35), - coinciden con la Independencia de los pueblos americanos. Comenzaron las sublevaciones en Santo Domingo, en 1791, por Dubois y Ogé, que fueron las primeras víctimas de su ideal. En Haití, un hijo de esclavo autodidacta, Toussaint-Louverture dirigió el movimiento independentista y da absoluta libertad a los esclavos, siendo el primer libertador del Continente, en 1800. Entre febrero y marzo de 1814, Simón Bolívar libera a más de mil esclavos de sus Haciendas "Santa Marta" y "Aroa", en Venezuela, y los arma como soldados de su ejército para iniciar sus gestas de independencia y libertad, a costa de su cuantiosa fortuna calculada en cuatro millones de marcos en aquella época, cuando recién había regresado de Francia imbuido de ideas de justicia y libertad inculcadas por su profesor Simón Rodríguez.

Ya en 1810, el 6 de diciembre, Miguel Hidalgo y Costilla declara en Guadalajara libres a todos los esclavos de México, y Bolívar, el 6 de julio de 1816, amplía su decisión de libertad declarando libres a todos los esclavos de Venezuela. Los Estados Unidos de América en su guerra de Secesión (1860 - 1864), a un costo de 15 mil millones de dólares, cede al triunfo de Abraham Lincoln que da libertad a los esclavos. En Cuba se libertan a los esclavos hasta en 1880 y en Brasil, en 1888 (36).

El Salvador hizo lo propio en 1824, libertándose los pocos esclavos que quedaban, a petición del Presbítero José Simeón Cañas. Pero esta lucha contra la esclavitud, se venía sosteniendo desde tiempos de la Colonia. Debióse a Fray Bartolomé de las Casas la lucha tenaz en las Cortes de Cádiz, hasta lograr las Leyes de Indias en defensa del indio americano. Sobre el particular un resabio centroamericano dice: "Pasma a muchos que el cristianísimo pueblo español haya introducido en América la horripilante institución de la esclavitud" (37). Relata el sabio salvadoreño Dr. Santiago I. Barberena, en su "Historia de El Salvador": "Por mucho que me esforzara en enumerar y describir las múltiples y atroces crueldades de los españoles con los mitayos, mi narración sería incompleta y pálida" (38).

---

(35).- Humberto Tejera: "Bolívar Cuna Democrática de América", Folleto Nº 12, Biblioteca Enciclopedia Popular, México, 1944, - pág. 1.-

(36).- Ibid, págs. 26 y sigs.

(37).- Luis Alonso Chica, op. cit. págs. 70 y 71.-

(38).- Ibid, pág. 72.-

Es así como después de la Independencia, comienzan los pueblos a desaharatar el antiguo sistema de tenencia de la tierra, comenzando otra nueva lucha de independencia interna: liberar a los desposeídos de tierra de su paria situación, pues sólo con la libertad de acción y sus manos vacías, no se habría resuelto el problema de su subsistencia. Nacen así las reivindicaciones agrarias, contra los que internamente se quedaron poseyendo verdaderos latifundios, quienes, consecuentemente, tomaron las riendas del poder. Sobre este tema continuaremos al analizar los orígenes de la Reforma Agraria en América.

#### 4. Antecedentes históricos de la Reforma Agraria. -

##### a) En el Mundo. -

La evolución de la Reforma Agraria en el Mundo, está unida a acontecimientos trascendentales en la historia de los primeros pueblos civilizados. Recuérdese que en un acápite anterior, nos referimos someramente a la cultura romana, en donde el derecho de propiedad sobre la tierra, tuvo distintas facetas. Vimos que entre otras limitaciones estaba el "Jus in agro vectigalis", especie de arrendamiento a perpetuidad, mediante un tributo que pagaba el colono. Este tributo ingresaba al fisco. Fue en la época de la República que los patricios obtuvieron grandes extensiones de las mejores tierras, dejando a la clase plebeya en las peores condiciones, que por fin decidieron hacer uso de sus derechos hasta llegar a provocar cambios en el sistema de tenencia de la tierra en aquellos tiempos. Las primeras leyes agrarias en Roma, no persiguieron sino reivindicar todas las tierras que los patricios habían usurado al dominio público, para repartirla entre los plebeyos. Ya en los tiempos del rey Tarquino el Antiquo ( 5º Rey de Roma: años 615 a 578 a. de J.C.), se tienen fuertes fricciones con la plebe, cuestión que soslaya inteligentemente su sucesor Servio Tulio (6º Rey de Roma, a los 578 a 534 a. de J.C.), quien decide tomar en cuenta a los plebeyos para el servicio militar, y se ve obligado a ejercer actos de violencia contra los terratenientes renegados a ceder las tierras a la plebe. En el año 544 a. de J.C. ( 209 de Roma), en que el tribuno Icilio Ruge, que representaba a la plebe, dio la primera Ley de Reforma Agraria, quitándoles el Monte Aventino a sus propietarios, a quienes indemnizó, repartiéndolo entre los plebeyos. Esto mismo -

hizo con el territorio de "Veyes" y "El Pontino" (39).

Sobre este punto, Eugène Petit manifiesta que en el año 245 de Roma, la Monarquía fue derribada. Dos patricios sustituyeron al rey, cambio que aún no satisfacía a los plebeyos ricos, porque no participaban de todas las magistraturas. Por otra parte, los plebeyos pobres seguían como esclavos haciendo producir la tierra para poder resistir las frecuentes guerras, y no tenían otro camino que recurrir en préstamo de dinero a los patricios o plebeyos ricos, quienes al no ser satisfechos de su crédito, convertían a sus deudores en reos, dándoles trato de esclavos en sus propias casas. Debido a ello en el año 260 de Roma ( 493 a. de J.C.), los plebeyos pobres tomaron la decisión de abandonar Roma e irse a refugiar al Monte Aventino, actitud que obligó a los patricios a hacerles una concesión: admitir entre ellos a dos magistrados, naciendo así los "Tribuni Plebis" (40).

No fue sino hasta que transcurrieron muchísimos años que Tiberio Graco en su calidad de Tribuno, promulgó una verdadera Ley de Reforma Agraria para resolver el problema de los extensísimos dominios privados o "latifundia", Ley que según el texto, "ningún romano podía poseer más de 500 yugadas ( 125 Ha.) (41). O sea, que se impuso un máximo como límite para gozar del derecho de propiedad privada, lo que modernamente conocemos como "terracos de reserva".

Una comisión permanente se encargaba entre los romanos de hacer cumplir la Ley de Reforma Agraria; mas, los patricios imponiendo su poder y actuando como lo harían los latifundistas de todos los tiempos, obligaron al Emperador a que Tiberio Graco pagara con su sangre su osadía frente a los dueños de la tierra (año 133 a. de J.C.). Años más tarde ( 121 a. de J.C.), su hermano Cayo fue asesinado en un motín, por haber seguido el ideal de su antecesor(42). Años más tarde, el Cónsul Apuleyo Paturnino logra que se emitiera una ley autorizando el reparto de las tierras de la Galia Cisalpina a los plebeyos. De allí en adelante, los únicos repartos de tierras entre los romanos, se hicieron a los soldados guerreros (43).

En la Edad Media del Derecho Romano, se revelan otras institu

---

(39).- Fernández de León, op. cit. pág. 222.-

(40).- Eugène Petit, op. cit. págs. 35 y 36.-

(41).- Fernández de León, op. cit. pág. 222.-

(42).- Ibid., y Diccionario Pequeño Larousse, Ilustrado, 1969.-

(43).- Fernández de León, op. cit. pág. 222.-

ciones, que amparadas por principios económicos, permiten o justificaban la explotación de la tierra ajena. Al efecto, el autor Beneyto (44), en su obra "Estudio sobre la Historia del Régimen Agrario" ( págs. 110 y sqts., Barcelona, 1941), establece que los caminantes y pastores tenían el derecho de goce momentáneo de la tierra ajena, en virtud a un estado de necesidad de tal actividad; y que en el "Liber Iudiciorum" se estipuló que nadie podía expulsar de los campos vacantes a los "iter agentes" (caminantes y peregrinos con bestias). Que hubo más tarde facultad de explotar tierras sin orden de su propietario (libre roturación). Luego evoluciona la "res derelicta", que era la tierra abandonada por su dueño, afirmándose que desde tiempos de Justiniano, la "res derelicta" vuelve a la cose "nullius", capaz de ser adquirida por ocupación. Más tarde, nace la figura del "ager desertus", que eran las tierras abandonadas por sus propietarios, debido a la presión fiscal. Paralelo al "ager desertus" nace el "Ius colendi", creado a partir de los "saltus incultos del norte africano", que es un verdadero derecho a cultivar la tierra, configurándolo como un verdadero "ius in rem", por la sola paga en parte de frutos, legitimándose la ocupación por cultivo efectivo del fundo, derecho que se perdía por no cultivarlo por dos años consecutivos(45).

En España, a la invasión de los Visigodos, las dos terceras partes de su territorio pasaron a ser propiedad de los conquistadores; pero cuando los árabes los desalojaron del poder, las tierras pasaron a manos de los nuevos invasores, consideradas como botín de guerra (46).

En Francia, son de hacer notar, las revueltas de los campesinos de Beauvais y la de los "hermandinos" de Galicia.(47)

En Alemania, entre otras, la revuelta de los "villanos". Y en Rusia, en tiempos de Alejandro II, 2 millones de campesinos presionaron al Zar a repartirles parte de la tierra. Fue así como el 3 de marzo de 1863, emitió un decreto que los convertía en propietarios de la tierra que cultivaban (48).

(44).- Beneyto: "Estudio del Régimen Agrario", citado por Ali José Venturini, "El Derecho de Permanencia Agraria y el Desalojo de Fondos Rústicos Arrendados u Ocupados Unilateralmente", Instituto Agrario Nacional, Caracas, Venezuela, Dic.1968,pág,

(45).- Venturini, op. cit. págs. 141, 142.- 141.-

(46).- Fernández de León, op. cit. pág.222.-

(47).- Ibid.-

(48).- Ibid.-

En Irlanda ( 1860 a 1870), el Parlamento aprobó un "bill" autorizando a los colonos que desearan adquirir tierra del Estado por el valor de dos tercios de su precio; podían hacerlo a un plazo de 35 años (49).

Entre los Islamitas, Edad Media, se encuentra la figura jurídica del "Inya Almawat" (vivificación de la tierra), por la cual se concedía la propiedad inmueble a todo aquel que no siendo su dueño, la cultivara, considerando que se operaba una "especificación" como modo de adquirir, equiparando la tierra cultivada a una cosa nueva. Y en las leyes de Manú, aparece el siguiente precepto: "Un campo cultivado es propiedad de quien ha roturado el bosque quitando la maleza, como una gacela pertenece al cazador que la hiere mortalmente" (50).

Por último, y para no seguir citando casos aislados, el Dr. Rafael Menjivar apunta un dato mu interesante, cual es el de que algunos historiadores han tenido la curiosidad de investigar el número de rebeliones habidas desde la Edad Media a la Moderna, han contado 1622 casos, cuyos orígenes han sido siempre relacionados con los problemas agrarios; movimientos que se han proliferado en el presente siglo llamado por Rama, "un siglo revolucionario". Señala, asimismo, que ya Plutarco en sus "Vidas Paralelas" habla de que dos siglos antes de Cristo ya habían desaparecido los llamados "campesinos libres"(51).

#### b) En América.-

En América, como dejamos dicho, las gestas independentistas y las que tuvieron posteriormente como fin la liberación de la esclavitud, marcan con sangre el inicio de una nueva vida y una nueva orientación sobre el derecho a poseer la tierra. Simón Bolívar, por ejemplo, no sólo dedicó su vida a la abolición de la esclavitud del negro y mulato, sino a la redención del indio y a su liberación económica. En la Constitución que este paladín de la libertad dio en Cúcuta (frontera Colombo-Venezolana), el 4 de octubre de 1821, decide que los indios no sigan pagando más el tristemente célebre "tributo real", porque dijo: "Los indios constituyen la clase más mise-

---

(49).- Fernández de León, op. cit. pág. 222.-

(50).- Beneyto, en Venturini, op. cit. pág. 142.-

(51).- Rafael Menjivar: "Conceptualización de la Reforma Agraria" Universidad de El Salvador, Fac. de Economía, Mimeografiado, 1968, págs. 1 y 2.-

rable de la sociedad, y deben quedar exentos de aquella carga, en virtud de la base constitucional que proclama la libertad e igualdad civil". Además ordena que se les exima de los tributos civiles sobre bienes comunales, mandando que se repartan en plena propiedad los resguardos de tierras (52).

Bolívar, pues, es el primer reformista agrario en América. Prueba de ello es que a su arribo al Perú, llevaba en mente su principal ideal: "devolver la tierra a los indios, antiguos dueños antes y hoy verdaderos trabajadores de ella", decretando desde Trujillo, el 8 de abril de 1824, y desde el Cuzco, el 4 de julio de 1825, lo siguiente: "Se declara a los indios, propietarios de los terrenos que poseen, es decir, donde trabajan y están asentados; y esto en pleno dominio, para que puedan venderlos o enajenarlos de cualquier modo. Las tierras de comunidad se repartirán entre los indios que no gocen de tierras. El repartimiento se hará tomando en cuenta el estado de cada porcionero, asignando más tierras a las cabezas de familias, pero de tal manera que ningún indio quede sin su respectivo terreno. Cada indígena de cualquier sexo o edad debe recibir tierra en lugares pingües y regados, y doble en regiones estériles" (53).

El Decreto del Cuzco regía para el alto y bajo Perú; o sea, para las tierras áridas o tierras labrantías, y tuvo por objeto evitar las usurocaciones de los caciques y recaudadores fiscales contra el derecho de propiedad entregado a los indios. Se establecieron también procedimientos para el mejor cumplimiento de tal Decreto. Viendo Bolívar los resultados contraproducentes de haber dejado en libertad al indio para disponer de la tierra que le fue adjudicada, impuso una limitación a tal derecho ampliando el Decreto en la siguiente forma: " Los terrenos entregados a los indios jamás podrán enajenarse en favor de manos muertas, o sean los conventos y el clero; -- tampoco podrán ser enajenados en ninguna forma antes de veinticinco años" (54).

Al llegar a Bolivia el Libertador, por Decreto del 22 de diciembre de 1825, da por terminado también el tributo real contra el indio. Pero en Bolivia, no fue sino hasta por Decreto de 26 de febrero

---

(52).-Humberto Tejera, *op. cit.* pág. 14.-

(53).-Ibid.-

(54).- Ibid, pág. 15.-

de 1863 que se eleva a la categoría de propietarios a todos los indígenas que poseyeran bienes, 33 años después de la muerte de su gran Libertador ( 55).

En Argentina, en 1826, se promulgó una Ley Agraria presentada al Congreso por Bernardino Rivadavia, y que fue conocida con el nombre de "Ley Enfiteusis" (56).

Las ideas de libertad, pues, en todos los tiempos y todos los pueblos han intuido la necesidad de cambiar las estructuras económicas como supuesto necesario para hacer cambiar las estructuras de poder. En efecto, éste siempre ha estado en aquellos que poseen la tierra. Y si la tierra continúe aún en manos de pocos, ¿ habrá cambiado realmente el estado de cosas que impulsó a todos los libertadores de América a rebelarse contra los explotadores españoles de aquel entonces?. Si efectivamente tuvimos una independencia y América se precia de ser libre, soberana e independiente, lo será respecto a la soberanía externa, en algún grado; mas, nuestra verdadera soberanía inmanente, nuestra verdadera libertad, sigue maniatada del pilar de quienes poseen el factor limitante que por siglos ha servido como estandarte político para escalar el poder: La tierra.

Acabamos de ver, para agregar a la lista de países Americanos que venimos nominando como precursores de la libertad, que Santo Domingo, en 1791; Haití, en 1800; Venezuela, en 1816; Colombia, en 1821; Bolivia, 1864; Cuba, en 1880; Brasil, en 1888; y, por último, para no hacer más citas, Centroamérica en 1821-24, obtuvieron su independencia y la liberación de la odiosa esclavitud, lo cual no es otra cosa que el antecedente inmediato del cambio que hasta hace poco se ha ido cristalizando en mediana realidad, en aquellos países que actualmente han dictado sus leyes de Reforma Agraria e intensifican programas de tal naturaleza, a fin de coronar la obra libertadora de quienes nos legaron ese pedestal de independencia, para que nosotros esculpamos el busto de esa libertad, cincelandolo en la conciencia de pétrea contextura de quienes retrasan sin razón el progreso, no permitiendo el acceso a la tierra a los que por an

---

(55).- Humberto Lajera, op. cit. páq. 15.-

(56).- Fernández de León, op. cit. páq. 222.-



castro vienen sembrando la tierra.

He aquí el motivo por el cual los gobernantes de Latinoamérica se ven obligados a hacer Reforma Agraria en alguna forma, dictando leyes que permitan el acceso a la tierra al campesinado. Haití, Uruguay y El Salvador, somos los lunares de América (57), llamados por ello, y para dolor nuestro, países retrógrados por internacionalistas concededores de la materia.

Aquí es propicio recordar que la primera Reforma Agraria masiva en América, se hizo en México, debido al problema de concentración de tierras en grandes haciendas que pertenecían a una o pocas familias, debido al despojo que de sus propias tierras hicieron a los poblados ( los ejidos), y que fueron restituidos por Emiliano Zapata, como dejamos dicho en el punto 3 del presente Capítulo.

Igual cosa sucedió con los ejidos en El Salvador, que causaron una serie de efervescencias en el agro a fines del siglo próximo anterior y principios del presente, lo que motivó su extinción en favor de sus poseedores. Como quien dice, fue la década de 1880-90, en que se hizo una especie de reforma agraria en nuestro país, al repartirse los antiguos ejidos y comunidades, tal como lo veremos en detalle en la Segunda Parte de esta Tesis, en el acápite "Tenencia de la Tierra en El Salvador".

##### 5. Organización Internacional de la Reforma Agraria. -

La Reforma Agraria, como hemos visto, ha venido siendo preocupación de nuestros antepasados que, de una u otra forma, han querido resolver el problema de la tenencia de la tierra, aún sin llamar reforma agraria a la transformación que en el agro hayan logra

---

(57).- Oscar Delgado, op. cit. pág. 189.-

Otro autor, Julio Castro: Tenencia de la Tierra y Reforma Agraria", en Oscar Delgado, op. cit. pág. 732, dice: "Durante muchos años la distribución y tenencia de la tierra quedaron libradas a un régimen de absoluta libertad. El Estado no tuvo intervención alguna, salvo en los casos que la obra pública o el uso común, exigieran la expropiación de algún bien. Así, la propiedad privada se extendió a todo el territorio nacional. Prácticamente no existen otras tierras fiscales que las destinadas al tránsito. En el Congreso sobre problemas de la tierra realizado en Montevideo en 1959, se dijo que sólo El Salvador y el Uruguay, en América Latina, se encuentran en este caso".-

do adjudicando tierras en propiedad a los campesinos. Como ejemplo vimos las gestas Bolívar en lo que fuera la Gran Colombia. Poco a poco, los pueblos se han venido dando sus propias orientaciones y los gobiernos han tenido que preocuparse por regular no sólo a nivel nacional, sino internacional las actividades que tienen que ver con las transformaciones en el agro.

Es así como desde la dictación de la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Americanos, como resolución de la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1948 en Bogotá, Colombia, se cambió la estructura de lo que antes fuera la Unión Panamericana, quedando ésta como Secretaría Permanente de la nueva Organización de Estados Americanos (OEA), dentro de cuya compleja estructura se crearon Organismos Especializados, entre los cuales está el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) (58). Este Organismo, en un principio, sólo tuvo funciones puramente de análisis a nivel de todos los Estados, sobre los problemas de desarrollo agrícola, sin entrar al problema crucial de la Reforma Agraria. Los Organismos especializados de la OEA, son intergubernamentales con determinadas funciones de interés común para los Estados signatarios de aquella Carta Constitutiva. Como tal, no podían plantearse en un principio problemas que sus gobiernos no querían afrontar, como lo era el de la Reforma Agraria; pero en 1957, el Comité Interamericano de Representantes de los Presidentes, acordó, en su recomendación N° 1, "fortalecer el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, y ampliar su programa para incluir estudios, adiestramiento e intercambio en tenencia, uso y clasificación de las tierras, entre otras materias (59).

Tres años más tarde, en agosto de 1960, se celebró en México la Quinta Conferencia Interamericana de Agricultura, conjuntamente con la Sexta Conferencia Regional de la Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y allí se insistió en la necesidad de fortalecer el IICA ampliando sus programas para establecer "cátedras de estudios económicos, de derecho agrario y del uso y tenencia de la tierra para preparar personal idóneo para trabajar en programas de colonización y de Reforma Agraria en América Latina", decisión que fue ratificada en la Tercera Reunión de los 21, celebrada en aquel mismo año en Bogotá, haciéndose énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida rural y

---

(58).- Unión Panamericana, Srta. Gral. OEA, "La Organización de los Estados Americanos, su Estructura y Funcionamiento", Washington, D.C., 1965, Organograma, págs. 54 y 55.-

(59).- Proyecto 205, IICA: "Programa Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria", "AENITA EDITORES LTDA.", Bogotá, 1968, pág. 7.-

del uso de la tierra. En 1961, agosto, se celebró la Conferencia de Punta del Este, siendo incluido el tema de la Reforma Agraria como uno de los objetivos básicos de la Alianza Para el Progreso, y la Carta de Punta del Este señaló como una de sus principales metas, y la incluyó en el PUNTO VI, del TITULO I, que dice:

"Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria Integral orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos LA TIERRA CONSTITUYA PARA EL HOMBRE QUE LA TRABAJA, BASE DE SU ESTABILIDAD ECONOMICA, FUNDAMENTO DE SU PROGRESIVO BIENESTAR Y GARANTIA DE SU LIBERTAD" (60).

Pongo en mayúsculas la última expresiva frase del Punto transcrito, porque se ha convertido, por decirlo así, en una especie de credo reformista en Latinoamérica. Tan es así, que muchas de las leyes de Reforma Agraria vigentes, fundamentan sus decisiones con la filosofía contenida en tal declaración, que a su vez fue inspirada del Art. 1 de la Ley Agraria de Venezuela, de fecha 5 de marzo de 1960.

Siguiendo la secuencia de los acontecimientos y a raíz de la resolución de Punta del Este, se creó un "Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA (PCT), Capacitación y Estudios sobre Reforma Agraria". En cooperación con este Programa, el IICA -- creó el Centro Interamericano de Reforma Agraria (IICA-CIRA), estableciendo su sede en Bogotá, Colombia, en base a que fue el país -- que ofreció mejor cooperación, ya que para su instalación, la Universidad Nacional de Colombia cedió un terreno en la Ciudad Universitaria, y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), construyó y amuebló el edificio donde actualmente funciona, además de mantener dentro de su presupuesto, una partida especial para pago de personal administrativo.

El Proyecto 206 tiene su sede en Turrialba, Costa Rica; pero para extender más su ámbito de acción por todo Latinoamérica, ha creado sedes regionales bajo dirección técnica de expertos que se deno-

---

(60).- Proyecto 206, op. cit. páq. 8.-

minan "Especialistas Regionales", contando con las siguientes zonas: Zona Norte, en la ciudad de Guatemala, con ámbito para los países de México, Centroamérica, Panamá y las Antillas; Zona Andina, en Lima, Perú; Zona Sur, en Santiago de Chile, Asunción y Río de Janeiro. Todos los especialistas de dichas zonas están destinados a colaborar estrechamente con los organismos nacionales de reforma agraria, así como para la capacitación de personal a nivel de instituciones, colaborando para ello al establecimiento y funcionamiento de Centros Regionales de Capacitación en Reforma Agraria, como el establecido en Lima en 1965 y en Quito en 1966. En Turrialba se ha establecido la Dirección del Proyecto 206. Desde allí se dirigen y coordinan todas las actividades con el IICA, a quien se ha encomendado la responsabilidad en la administración de dicho Proyecto, por lo cual ha agrupado sus actividades en tres Programas básicos: a) Educación Agrícola; b) Investigación Agrícola y c) Desarrollo Rural y Reforma Agraria. De esta última es encargado específicamente el Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (CIRA), con sede en Bogotá, contando con un Jefe y especialistas en Economía Agrícola, Derecho Agrario y Administración, Sociología Rural, Recursos Naturales, Comunicación, Planeamiento Regional, Crédito y Administración de Fincas, contando también con un cuerpo de consultores y Conferencistas de alto nivel (61).

## 6. — Trascendencia y Análisis del Problema Agrario en Latinoamérica. —

América Latina, a pesar de su inmensa riqueza potencial, ve morir de inanición a millones de sus hijos; y esta es su paradoja más trágica. Políticamente dividida en muchos Estados, unos más que otros procuran explotar sus propios recursos naturales. Sus hombres más previsores o visionarios, formulan programas generales y proyectos específicos de alcances progresistas, girando generalmente alrededor de una mejor distribución y mayor productividad de la tierra. Una explotación agropecuaria progresista sería la verdadera base de nuestro desarrollo económico-social.

Ya vimos en el acápito anterior cómo los gobiernos se han pre-

---

(61).— Proyecto 206, op. cit. págs. 9 a 12.—

ocupado por darle solución al problema agrario, haciendo declaraciones hasta cierto punto demagógicas.

Razón han tenido quienes se han atrevido a criticar los efectos surgidos en las reformas agrarias posteriores a la Carta de Punta del Este. Entre otros, William C. Thiesenhusen (62), quien sostiene que después de 1961, las naciones latinoamericanas sólo han realizado ínfimos progresos en este campo, manifestando que los observadores que han analizado los últimos brotes de violencia ocurridos en América Latina, los atribuyen a motivos políticos o de inspiración comunista, cuando deberían ver que el móvil radica en la notoria distancia existente entre los que poseen privilegios y poder, y aquellos que no los tienen; distancia que entre ricos y pobres, crece en vez de disminuir. Cuatro años de la Alianza Para el Progreso -dijo este evaluador en 1965-, "han habierto grietas superficiales en la fachada de la sociedad, pero las antiguas estructuras de las bases permanecen todavía en su lugar" (63).

La culpa no sólo la tienen los programas a nivel internacional, diría yo. Si bien es cierto que la Alianza Para el Progreso tiende más a desproteger a los países signatarios, la culpa lata la tenemos los nacionales de cada país, especialmente nuestros legisladores que no alcanzando a comprender la magnitud del problema, crean demoras interminables o representan a las clases privilegiadas y no al verdadero pueblo necesitado que los elige.

Otro factor que detiene los avances positivos en cualquier programa de Reforma Agraria en los países subdesarrollados, es el costo de instalación de las familias campesinas, porque los presupuestos nacionales son pocos para estos fines de adquirir tierras y este recurso es generalmente escaso y caro. En Chile, por ejemplo, los gastos antes del Gobierno de Frei, eran de dos mil dólares por familia; en Argentina, el asentamiento por familia se eleva a un promedio de diecisiete mil dólares; en Guatemala, a tres mil dólares; en Ecuador, cuatro mil dólares. Venezuela con sus inmensos recursos petroleros, han tenido como financiar con recursos internos su Reforma Agraria, a un costo elevado, pues en los primeros cuatro años de sus programas (1960-63), en la adquisición de 457 fincas de un promedio de 100 Ha. cada una, invirtió sesenta

---

(62).- William C. Thiesenhusen: "La Reforma Agraria en Latinoamérica", en "Noticias sobre Reforma Agraria", Vol. IV, Sep.-Oct., 1967, nº 5, pág. 11.-

(63).- Ibid, pág. 12.-

millones quinientos seis mil Bolívaras ( U.S.\$ 57.380.176), pagando en efectivo cuarentisiete millones cuatrocientos mil dólares; o sea, más de las 3/4 partes del total. El costo por beneficiario en su parcela, ha sido de U.S. \$ 1.621; en tanto que otros países con sensible menor inversión, han adquirido más tierra. Tal es el caso de México que con U.S. \$ 14.500.000, adquirió 52.000.000 Ha.,- en el período 1915 a 1962. Venezuela, con cinco veces más inversión en sólo cuatro años, únicamente adquirió 579.000 Ha. Bolivia y Cuba son países que también han logrado transformar a bajo costo sus estructuras agrarias. Cuba, en los años 1959 a 1961, con una inversión de U.S. \$8.900.000, adquirió 5.000.000 Ha. Bolivia es quien a más bajo costo ha adquirido la tierra, pues en 1959, a un costo de sólo U.S. \$ 133.000, adquirió 4.000.000 Ha. Esto ya es comparable al bajo costo de las reformas agrarias de Italia y Japón, países que lograron un costo de inversión por beneficiario, de apenas U.S. \$ 60.00, y U.S. \$ 98.00, respectivamente ( 64).

El caso particular de Bolivia, según datos personales obtenidos en el Curso Internacional de Reforma Agraria (Bogotá, 1967), -- por asistentes de aquel país con funciones de alto nivel en la Institución de la reforma agraria, se informó que el bajo costo por asentamiento, se debió a que se pagó con bonos a largo plazo las tierras adquiridas, no habiendo quedado casi ningún campesino sin ser propietario de su parcela; pero andando el tiempo, la falta de crédito y técnica adecuada, han estancado el proceso y las crisis económicas en que aquel país se mantiene con la fluctuación casi a diario en el valor de su moneda, han hecho imposible cancelar dichos bonos. Por otra parte, las Agencias Internacionales de Crédito, no les prestan para pagar bonos a los ex-propietarios de la tierra, siendo la actual política la de mantener tal estado de cosas y preocuparse únicamente por la asistencia técnica y el crédito, a fin de impulsar de su estatismo a la Reforma Agraria, así como proveerla de la infraestructura indispensable a las regiones inaccesibles, para que el campesino sienta en verdad cual es el verdadero móvil de poseer un pedazo de tierra: Hacerla producir. Y aunque bien es cierto que en el caso de Bolivia se habla de una Reforma Agraria irreversible, por haber convertido en propietario a casi todos los campesinos, nada constructivo se habrá hecho sin ayudar al nuevo dueño de la tierra a que la haga producir.

---

(64).- Oscar Delgado, op. cit. págs. 199 a 201.-

El mismo Oscar Delgado, autor que veníamos citando, concluye que "no obstante los graves problemas agrarios confrontados en los quince países latinoamericanos que no han adelantado ninguna reforma agraria, sus políticas agrarias continúan caracterizándose por un conservatismo generalmente agudo. La mayoría de estos países cuentan ya con leyes impropriadamente denominadas de reforma agraria; sin embargo, la situación no ha cambiado como efecto de dichas disposiciones legales, incluso con respecto al resto de países conservadores, en los cuales no existe ninguna legislación de reforma (por ejemplo, el Brasil y El Salvador)" (65).

Sobre el latifundio y el minifundio en Latinoamérica, Thomas F. Carrol dice: "... las grandes propiedades ya se habían apoderado de la mayoría de las tierras buenas, comprimiendo a los minifundistas hacia los cerros o las tierras más pobres. Las tres cuartas partes o más de todas las granjas en el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana y Haití, tienen menos de 5 Ha. Sus dueños carecen no sólo de tierra sino de otros recursos de producción" (66).

La verdad es que, en cuanto a El Salvador, veremos en la Segunda Parte de esta tesis (Capítulo II, D: Tenencia de la Tierra - según tamaño de explotación), que los minifundios desde 1.42 Hc. hasta 7.15 Hc. acusan mayor proporción que la expresada por Carrol, pues un total de 578.258 Hc. a que ascienden, constituyen el 82.05 % del número total de explotaciones y apenas el 14.84 % del total de la propiedad; y para mayor gravedad del problema nuestro, de esta elevadísima proporción de minifundios, apenas surcan un área aprovechable de 247.127.35 Hc.; o sea, menos de la mitad (67).

Carrol, generalizando sobre la situación del campesino latinoamericano, dice que por lo general el técnico agricultor, o no tiene tierra o es un minifundista; y que la concentración de la propiedad de la tierra es la causa principal de la desigualdad en la distribución de la renta de la agricultura, existiendo un promedio según el cual, del 90 % de la tierra está en manos del 10 % de propietarios (68).

---

(65).- Oscar Delgado, op. cit. pág. 201.-

(66).- Thomas F. Carrol, citado por Richard P. Schaedel, en Revista "LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW", "Estudios Sobre Reforma Agraria", reproducido en Revista "AMERICA INDICENT", México, Tercer Trimestre, 1967, XXVII, 3, pág. 511.-

(67).- Ver Cuadro: Tenencia de la Tierra en El Salvador, SEGUNDA PARTE esta tesis, Capítulo II, D.-

(68).- Carrol, en artículo de Schaedel, op. cit. pág. 512.-

En 1964, según cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, en cuanto al crecimiento de la población en América Latina, su tasa anual corresponde al 2.7 y 2.8 %; en tanto que la producción agrícola total, crece al ritmo del 1.6 % en los últimos años. De allí que Thiesenhusen deduzca que el problema en vez de estar superándose, se agudiza por la inmigración de los agricultores a las ciudades, que en vez de estar produciendo por lo menos para la subsistencia, gastan los pocos ahorros en comprar esos alimentos, produciéndose así inflación, lo que se vuelve crónico en todos los países de América Latina (69). Para evitar lo anterior, Gunnar Myrdal citado por Thiesenhusen, dice: "Cualquier programa realista de planeamiento agrario para países subdesarrollados debe contemplar un aumento notable de la fuerza agrícola de trabajo". Por todo lo anterior -concluye Thiesenhusen-, "talvez convendría gravar con altos impuestos la tierra, forzando así a los terratenientes a producir más para cubrir los gastos de la Reforma Agraria, lo cual ha sido imposible porque ocurre que a través de muchos años estos propietarios latinoamericanos han logrado evadir el pago de impuestos, o frecuentemente han legislado o influido en la administración contra la valoración real de la tierra" (70).

En la ansiedad del campesino por encontrar tierra donde producir para su subsistencia, desforesta las zonas críticas donde el bosque protege las fuentes de agua o evita la erosión; pero este despilfarro de los recursos naturales renovables, va minando a más corto plazo la conciencia nacional, y habrá un momento en que o mejor dicho, si ni siquiera nos apresuramos a dictar leyes proteccionistas de esos recursos. Y lo profundo del problema se sitúa en la escasez de tierra hábil para cultivar, escasez causada por la renuencia al progreso de quienes la poseen. Ya los participantes de África y Latinoamérica en la Conferencia Mundial de Reforma Agraria, celebrada en Roma, del 20 de junio al 2 de julio de 1966, se quejaron de la tala de bosques sin discriminación alguna para fines de colonización, en donde algunos sostuvieron que para mitigar la presión del campesino sobre la tierra, "...muchas veces se recurre a la colonización de terrenos forestales, aún cuando existan grandes extensiones de tierra no utilizadas o utilizadas antieconómicamente en poder de grandes terratenientes" (71).

---

(69).- Thiesenhusen, op. cit. pág. 12.-

(70).- Ibid.-

(71).- "INFORME DE LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA", FAO, Roma, 1966, pág. 21.-



Se manifestó, además, que "en el proceso de la reforma agraria debe fijarse, como uno de sus principales objetivos, sobre todo el de la conservación dinámica de los recursos naturales renovables" (72).

Víctor Giménez Landínez, agrarista venezolano de renombre, -manifiesta que la humanidad vive ahora solastada por su propio peso, y que la distancia entre el crecimiento demográfico y el crecimiento económico ha creado en los hombres la preocupación por los problemas del hambre; y que aunque se haya dicho que cada niño que nace, además de traer una boca para comer, trae dos brazos para -trabajar, esto no le quita importancia al problema, sino lo sitúa en su verdadero centro, ya que los pueblos "a veces tienen más hambre de trabajo que de pan", y que más que recibir alimentos prefieren estar en capacidad para producirlos. En el discurso citado, el ponente hizo cálculos de la necesidad de trabajo que experimenta América Latina, y dice que sólo Brasil para el año 1956, más de una década atrás, hubiera necesitado crear novecientas mil plazas para mantener el nivel de empleo; que Venezuela siendo un país poco poblado con envidiables recursos, requiere crear cien mil plazas por año, además que para entonces (1967), manifestó que ya acusaba una cifra oficial de desempleo del 10 %. Hizo patético el problema, con la proyección para el futuro, y manifestó que por lo -menos en las próximas décadas, sin la posibilidad física de evitarlo ni con el control natal, el problema tomaría proporciones alarmantes, porque ya nacieron los 7.000.000 de personas que aproximadamente van a cumplir 17 años en 1980, sóloamente; y analizando cifras de un cuadro que manifestó haber preparado conscientemente con proyección a 1980, dijo que el crecimiento de la población en América Latina, va desde 4.791.000 en 1965, a 7.467.000 en 1980,- por cada año, lo que acusa un promedio de seis millones de empleo por año que hay que crear en América Latina, para mantener el nivel de empleos satisfactorio, "con la circunstancia de que no lo podemos evitar, a menos que los fusilemos", como dramáticamente -concluye el Dr. Giménez Landínez, por lo que para Latinoamérica es de vida o muerte su desarrollo agrícola, lo que siempre será deficiente sin una verdadera Reforma Agraria. El autor citado continúa analizando la dura situación de nuestra América y dice que exactamente no basta un desarrollo agrícola que sólo favorezca a ciertos

---

(72).- "MEMORIAS DE LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA", páq. 22.-

sectores; que hay necesidad de reformar radicalmente la estructura de la tierra para buscar una mejor distribución de la riqueza en el campo, y haberle dado las espaldas a la realidad por tanto tiempo es lo que ha conducido a este desarrollo a medias; y los flagelos del hambre siguen azotando a los desocupados, y en donde las nuevas generaciones en su desesperación, buscan como desahogo la guerrilla, el bandidaje y otros la abulia y abandono hasta de los hábitos y bríos varoniles, por falta de futuro y de ideal que muevan su ambición, razón por la que para América Latina hay que buscar soluciones de mucho más avance (73).

El Dr. Carlos Lleras Restrepo, en el discurso de apertura del Seminario Nacional Sobre Reforma Agraria para el Eoiscopado Colombiano, celebrado en Bogotá, del 10 al 12 de julio de 1967 (74), refiriéndose al problema común de Latinoamérica dijo: " Muchos comentadores de nuestra realidad económica, llaman la atención trabajando en pequeñas parcelas, en las condiciones más ingratas y el ganado paseándose por las praderas... y si no se buscan cambios, va a ser muy difícil atajar a ese campesino que por cuatrocientos años permaneció callado, pero que hoy tiene muy abiertos los ojos y atentos los oídos hacia las palabras de REVOLUCION y de CAMBIO, que otros predicán continuamente sobre la base de odio y destrucción...".

En el extracto del Informe de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), estableció que la estratificación social de la población rural latinoamericana en verdaderas castas cerradas, la miseria y las deficiencias en las condiciones de vida para la mayor parte de ella, consecuencia son de la concentración de tierras; y que para superar esta dramática situación que da origen a muchos de los más graves problemas, no cabe sino proceder a un cambio radical de las actuales condiciones de tenencia de la tierra agrícola y de las aguas de riego. Y para que este proceso masivo y rápido tenga lugar es necesario contar con el apoyo de las mayorías. Por ello, su alcance, rapidez y profundidad deberían estar determinados por decisiones de carácter especialmente político. De otra parte, el papel de los técnicos es primordial para asegurar el éxito de toda reforma agraria. Ellos deben planearla y ayudar en su ejecución, organizando las tareas complementarias de asis -

---

(73).- Víctor Giménez Landínez, Discurso pronunciado en el Curso Internacional de Reforma Agraria, Bogotá, Col. 1967.-

(74).- Carlos Lleras Restrepo, Discurso pronunciado en calidad de Presidente de la República. El autor estuvo presente.

tencia, crédito, etc. (75).

Por otra parte, la CEPAL ha calculado que la población activa agrícola es probable que crezca aproximadamente a razón de 1.5 % - al año en América Latina, lo que significa que anualmente se agregarán a la fuerza de trabajo agrícola, alrededor de 5 millones de personas (76). Estos cálculos están en íntima proporción con las proyecciones que para estas décadas hasta 1990 citamos había elaborado el Dr. Giménez Landínez, quien las aproxima a 6 millones de - de personas que cada año necesitarán empleo. La CEPAL en su análisis continúa diciendo que la subocupación del campesino latinoamericano ha sido y continúa siendo uno de los rasgos sobresalientes de la agricultura, la cual en su devenir histórico ha sido fundamentalmente tipo colonial, y el monocultivo agrícola o ganadero y la gran propiedad basada en la explotación de un trabajo más o menos servil, son rasgos predominantes; y esto no sólo ha significado la subocupación de la fuerza de trabajo, sino la destrucción y subocupación de la tierra agrícola, por el proceso de producción - de modo extensivo, y porque mucha buena tierra se mantiene en reserva o con baja producción según su potencialidad productiva (77).

Tratando de interpretar en apretada síntesis, en el orden económico, social y político los aspectos que afligen a Latinoamérica, según el eminente agrarista chileno Jacques Chonchol (78), siempre en referencia a la necesidad de una Reforma Agraria Integral, podemos hacer la siguiente enumeración :

a) Razones Económicas.-

1ª. \_\_\_ La Reforma Agraria es una pre-condición institucional fundamental para continuar y acelerar el proceso de desarrollo en la América Latina;

2ª. \_\_\_ La razón de lo anterior se debe a que por su desarrollo tradicional, llamado "desarrollo hacia afuera", América Latina producía - y no ha cambiado substancialmente tal estado de cosas -, materia prima, minerales y productos alimenticios naturales no procesados para exportar a los grandes centros industriales del mundo, y con el producto de las dichas exportaciones, poder importar todo lo que nos hace falta;

3ª. \_\_\_ La anterior condición fue impuesta por políticas externas, lo que por lo menos ha hecho nacer la industrialización para - sustituir importaciones, símbolo de nuestro desarrollo económico --

---

(75).- CEPAL, Informe, en Oscar Delgado, op. cit. págs. 29 a 31.-

(76).- Ibid, pág. 34.-

(77).- Ibid.-

(78).- Chonchol, "Razones Económicas, Sociales y Políticas de la Reforma Agraria", en Oscar Delgado, op. cit. págs. 107 a 117.-

creciente, de unos 10 a 20 años acá;

4ª. \_\_ Pero ya se saturaron los mercados incipientes. Hay que impulsar el Mercado Latinoamericano, sin el cual la industrialización sería antieconómica, naciendo así con mayores bríos el planteamiento de la integración;

5ª. \_\_ La absorción de mano de obra será siempre poca en relación al incremento de la población, dada la tendencia a la mecanización que sustituye al hombre. Las proyecciones de la CEPAL, para la población de América Latina en relación al crecimiento de años anteriores, es como sigue:

Año 1957	184 millones de habitantes;
" 1960	200 " " "
" 1965	232 " " "
" 1970	265 " " "
" 1975	300 " " "

6ª. \_\_ El problema fundamental del desarrollo de Latinoamérica en los próximos años, es el de cómo ocupar productivamente a toda esta gente, lo que recuerda la idea del "olano empleo" de los tiempos de la pre-guerra;

7ª. \_\_ El crecimiento de la población obliga a las áreas urbanas a absorber su propio crecimiento y la inmigración del campo hacia ellas;

8ª. \_\_ Sólo una Reforma Agraria Integral es capaz de abrir -- nuevas fuentes de trabajo;

9ª. \_\_ La importación de la técnica extranjera sustituye al hombre;

10ª. \_\_ El desarrollo del área rural en las próximas décadas -- debe ser el de que absorban su propia masa subocupada, y la única forma de lograr esto es transformando lo más rápido posible las actuales estructuras agrícolas;

11ª. \_\_ La mayor reserva potencial de América Latina reside en la enorme masa campesina subocupada o malamente ocupada que de todos modos come, a menos que se mueran. Por lo tanto, hay que hacer por lo menos que produzca lo que se comen, ocupándolos como el esfuerzo que ha hecho la China Comunista en invertir su propio capital humano, o como lo hicieron los Estados Unidos de América el siglo próximo anterior, gravando a la gente con impuestos, de los --

cuales se podían liberar únicamente dando trabajo personal en forma gratuita; trabajo que era invertido por la comunidad en construcciones de obra social;

12º. \_\_ El lento crecimiento de la Reforma Agraria afecta al desarrollo general que repercute en la balanza de pagos;

13º. \_\_ Las exportaciones agrícolas no pueden crecer más, porque los mercados mundiales están saturados. Por tanto, hay que sustituir la estructura agraria de monocultivismo en un proceso de diversificación (Chonchol habla de "bicultivismo", que no es lo mismo), para la exportación; o desarrollar la agricultura para el mercado interno en América Latina, campo este donde hay gran posibilidad, ya que las actuales producciones son insuficientes para alimentar, aún a nivel de subsistencia, a la actual población;

14º. \_\_ Las grandes plantaciones de los países tropicales (especialmente los países centroamericanos con costa en el Atlántico), se desarrollan fundamentalmente al servicio de economía foránea, con notoria falta de desarrollo de la agricultura para el mercado interno;

15º. \_\_ El desequilibrio interno de tipo inflacionario que se origina en la actual situación, ya que como una consecuencia al mayor ritmo de crecimiento de la población que la producción, los precios de los alimentos tienden a subir. Para evitar esto, hay que atacar las deficiencias de comercialización y falta de organización de mercados, lo que sólo favorece a los intermediarios, en detrimento de productores y consumidores;

16º. \_\_ Los precios de los productos agropecuarios presionan hacia arriba el costo de la vida. Para defenderse de esto, las masas asalariadas presionan por aumento de sus estipendios en la medida en que tales masas estén organizadas, lo que a su vez significa alza de los costos industriales; y esto, disminución del mercado interno de tales productos e incapacidad de competir en los mercados internacionales;

17º. \_\_ Por la desigualdad de la distribución de la tierra y del ingreso, así como por la baja productividad agrícola general, no se pueden consumir productos industriales sino en ínfima proporción.

#### b) Razones Sociales.-

18. \_\_ América Latina es un "continente de hambre", según lo expresara José de Castro en su "Geografía del Hambre", pues de a --

cuando a la producción de alimentos y al poco poder adquisitivo de la mayoría de las gentes, hay falta de calorías y proteínas, lo que significa miseria, enfermedad, falta de posibilidades de desarrollo físico, intelectual y espíritu de creación;

2ª. \_\_ Nuestra estructura social es incapaz de responder al agudo problema de miseria en el agro, olvidándonos aún de la miseria en las grandes urbes, que como soga al cuello apretan progresivamente sus cinturones de pobreza;

3ª. \_\_ El conformismo nuestro es aterrador, y tratamos de olvidar el problema pensando que otros países serán más pobres, como el caso de la India y algunas regiones de Asia;

4ª. \_\_ El 80 % de la tierra está en manos del pequeño grupo dominante, que obtiene un promedio del 50 % del ingreso general de la agricultura;

5ª. \_\_ El sector agrícola minifundista solo produce para la subsistencia, teniendo que trabajar en otras actividades estacionales, o pequeñas actividades comerciales para sobrevivir;

6ª. \_\_ El proletariado, o sector asalariado de las grandes haciendas tradicionales, están en condiciones lamentables, pues en la mayor parte de casos se les paga un salario injusto y hasta irrisorio; y por el simple hecho de darles donde construir una choza, se les explota con cierto número de días de trabajo sin compensación;

7ª. \_\_ Estas clases bajas representan en América Latina el 90% de su población ( unos 200 millones de personas, de acuerdo a las proyecciones analizadas), que son los parias de la sociedad. Su oportunidad de ascender en la pirámide social es nula, a excepción de casos aislados en un millón. Esto se agrava más donde hay problema indígena (Guatemala, Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil). En América Latina, pues, no hay permeabilidad social;

8ª. \_\_ Por las anteriores razones se concluye que en América Latina casi es imposible el progreso. Hemos llegado al límite en donde si no se produce rápidamente una profunda modificación en los sistemas de tenencia de la tierra, habremos de lamentarnos mucho.

#### c) Razones Políticas.-

1ª. \_\_ Implica tomar decisiones de profundo contenido político, puesto que en el fondo se trata de establecer una nueva estructura de poder en la sociedad; y esto, hay que hacerlo a través de las fuerzas políticas;

2a. \_\_\_ No son sólo los técnicos los que hacen Reforma Agraria. Estos proponen y las decisiones son de las fuerzas políticas;

3a. \_\_\_ Oportunidad a los campesinos en la toma de decisiones;

4a. \_\_\_ Es necesario estudiar la estructura política de la sociedad para orientar los cambios; ver hacia donde giran las fuerzas sociales y en qué sentido actúan sobre ellas las influencias del poder político y económico;

5a. \_\_\_ La Reforma Agraria en los países Latinoamericanos, va -- más allá del simple problema de administración rural y de eficiencia productiva de los nuevos predios. " Su objetivo es la integración de la masa de los subhumanos a la comunidad total y también a la comunidad política. Porque, ¿ cuáles son los derechos políticos que hoy día tienen los campesinos de América Latina?. Prácticamente no son otros que la rebelión armada o el bandolerismo".

Como puede verse, Chonchol -autor que venimos comentando-, se inclina por cambios profundos en la estructura de poder. Yo diría -- que para evaluar los progresos de una Reforma Agraria, hay que verla desde el punto de vista en que cada país ha querido orientarla, de acuerdo a su propia problemática. Creo que es difícil lograr al mismo tiempo cambios económicos, sociales y políticos. De acuerdo a -- mis propias deducciones resultantes del análisis en relación a los -- países que han hecho Reforma Agraria, especialmente en Latinoamérica, no ha sido posible alcanzar los índices deseados en todos los sentidos. Unos lo han logrado de inmediato en el aspecto social; otros, en el económico; y, ninguno --me atrevo a sostenerlo-, ha logrado la integración de su masa subhumana a la comunidad total en lo político, ni siquiera Bolivia y México con sus reformas originariamente -- radicales.

Personalmente me pregunto: ¿Cuáles serían las condiciones emergentes que imponen a un gobierno dar prioridad a los objetivos económicos sobre los sociales y políticos; a los sociales sobre los económico-políticos, o a los políticos sobre los otros dos?. Indicadoramente creo que para ser realistas, nuestros países --por las mismas condiciones de atraso--, no permiten emprender cambios radicales que comprendan el desarrollo paralelo de los tres factores. Generalmente -- las reformas agrarias emprendidas por todos los países de Latinoamérica --exceptuando a Cuba--, los cambios proceden a lo económico o lo social; o conllevan los dos aspectos. La participación política es bastante difícil conseguirla, porque ello implicaría ceder el poder

de mando a las masas populares, que buscarían su propio beneficio - en forma desmesurada.

He exceptuado a Cuba del anterior análisis, porque en las condiciones sui-generis en que se gestó su Reforma Agraria, aquí se ha dado participación política al campesinado, aunque no -claro está-, en forma individual, pues ello es factible a más largo tiempo; su participación es como masa humana que ha tomado conciencia del cambio radical de las estructuras que lo han favorecido y que por ello lo sostienen con su fuerza política, hasta mientras consideren que su situación sigue siendo aceptable, consolidando en esta forma el poder que los liberó de su peor situación anterior.

Ahora bien -y esta es una concepción muy personal-, para el resto de países latinoamericanos creo que estos cambios tienen que devener uno del otro, como un proceso histórico-cultural -si se me permite la expresión-, puesto que el mismo pueblo en su propia evolución demandará sus más urgentes necesidades, de acuerdo a sus propios recursos, o en la medida que éstos le vayan siendo cada día más escasos. Y para situar el problema del campesino en su verdadero punto crítico, diremos que necesita para ahora y no para mañana, trabajo permanente que le proporcione ingreso familiar de digna subsistencia; vivienda, para que se proteja de la intemperie; medicinas, para que se cure del flagelo de la enfermedad; educación, para que se libere de su conformismo y aspire a su propia superación. Y esto no se logrará si no se modifican las estructuras agrarias, que son la causa del desempleo estacional y visible del hombre no sólo del campo, sino del obrero de la ciudad; y a la vez, este cambio de las actuales estructuras agrarias, no se logrará sin una efectiva Reforma Agraria Integral. Impuesta la Reforma Agraria, la participación política del campesino vendrá gradualmente, primero como un sistema organizado; más tarde, como individuo. Pues considero, en mi opinión, que mal se hería en ofrecer de inmediato a un campesino una participación política directa en la toma de decisiones, antes de proveerle de sus más elementales necesidades. Necesitamos primero, inmediatamente después de implantar la Reforma Agraria, darle participación en la rueda de la producción, lo que más tarde lo hará partícipe del progreso social y político. Los mismos hijos que con su mejor ingreso y las mejores oportunidades de educación logre capacitar, sacarían a nuestro campesino de ese terrible conformismo crónico que lo vuelve renuente a los cambios, incluso de variar sus anticuadas prácticas de cultivo. Y así, siendo la Reforma Agraria un proceso de cambio, andando el -



tiempo las nuevas generaciones de campesinos emergerán con nueva men-talidad y conciencia política, que les permitirá, incluso, tomar par-te en forma directa en las decisiones políticas, ya como líder de un grupo de presión, ya como parte del mismo grupo. Veamos para el caso el ejemplo de Bolivia, en que primó el objetivo social y al campesino se le repartió la tierra sin ningún otro criterio más que el de -hacerlo propietario, incluso se repartió aquella tierra eficientemen-te explotada, con lo que le repartieron pobreza, porque se han quedado allí, habiéndose dado tristemente los casos de que el campesino a quien se le dio tierra hasta con ganado de raza "holstein", se lo comieron porque no sabían apreciarlo, y por la misma necesidad de -no morir de hambre, ya que la tierra seguía ociosa en sus propias manos, por falta de los demás elementos que analizaremos adelante (es-pecialmente crédito y técnica), condición sine qua non de una Reforma Agraria Integral (79).

Estamos para deliberar sobre la magnitud del problema, el som-ero análisis que nos propusimos hacer en este acápite, de la trascen-dencia en la situación agraria latinoamericana, que amerita solucio-nes a corto plazo y por lo cual es propicio el momento para analizar en forma técnica y para resolver nuestros propios problemas: que es la Reforma Agraria Integral como instrumento de cambio pacífico, y que conlleva todos los elementos necesarios para levantar a nuestros pueblos de su tradicional atolladero, y sea posible así el ansiado --despeque hacia la realización de nuestras propias aspiraciones, y nos bastemos en forma decorosa para producir lo que humanamente necesita-mos para subsistir y, a la vez, procurar mayor ocupación en el campo, evitando la invasión de éste a las ciudades, que ya se asfixian de --tanto vicio y podredumbre.

---

(79).- Apuntes personales, Curso Internacional de Reforma Agraria, de informes de los participantes Bolivianos, IICA-CIRA, Bogotá, Col. 1967.-

ANALISIS TECNICO DE LA REFORMA  
AGRARIA INTEGRAL.-

SUMARIO. 1. Qué es y cuáles son sus fines. 2. Conceptualización. 3. Cambios Inherentes. A. ASPECTOS JURIDICOS: 1. Generalidades. 2. Función Social de la Propiedad. B. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS: 1. Organización Administrativa. 2. Declaración de Utilidad Pública o de Interés Social. 3. Afectación y Adquisición de Tierras: a). Afectación. a.1. Concepto. a.2. Problemas de la Afectación. a.3. Derechos de Reserva. b). Adquisición de Tierras: b.1. Adquisición en forma voluntaria. b.2. Adquisición por Expropiación. b.3. Avalúo y forma de pago. c). Dotación y Selección de beneficiarios. 4. Afectación de las Aguas. C. ASPECTOS ECONOMICOS: 1. Contribución de la Agricultura al Desarrollo Económico. 2. Causas que contribuyen a frenar el crecimiento sostenido de la producción agropecuaria. 3. El Latifundio y Minifundio. 4. Características sobresalientes -- del Subdesarrollo: 4.1. Económicas. 4.2. Demográficas y de Salubridad. 4.3. Culturales y Políticas. 4.4. Tecnológicas. 5. Financiamiento de la Reforma Agraria. 6. Vivienda y Tamaño Optimo de la Parcela. D. ASPECTOS SOCIALES: 1. Reforma Agraria como Cambio Social. 2. Factores Sociales Concurrentes: 2.1. Educación. 2.2. Comunicación e Interacción. 2.3. Extensión e Investigación. 2.4. Sociología Rural. 2.5. Desarrollo de la Comunidad y Organización Campesina. E. ASPECTOS POLITICOS: 1. Marco Político de la Reforma Agraria. 2. Personal Calificado.

1. Qué es una Reforma Agraria Integral y cuáles son sus fines.-

Intentaremos no definirla. Dejaré esta labor a quienes ya lo han hecho magistralmente. Indicaré, si, sus característica que forman parte de sus premisas y su diferencia específica, para que cada quien ensaye su propia definición.

La Reforma Agraria Integral es un proceso de cambio en las actuales estructuras, obtenido principalmente por medio de la ruptura del actual sistema de tenencia de la tierra; que da mayores beneficios al sector rural, multiplicando la producción y productividad nacional, con la tierra que cultiven los nuevos propietarios, poseedores o explotadores de la misma, de acuerdo al criterio técnico que se persigue por el gobierno, en función de los recursos disponibles; que mejora el sistema de vida de las familias campesinas, dándoles mayor oportunidad de empleo, que a su vez les produce ingresos y, por ende, poder adquisitivo que hace girar más rápidamente la rueda del progreso industrial; que proporciona materia prima a la industria y contribuye con el sector urbano a solucionar el problema de la desocupación o evitar el ensanchamiento de las Villas Miserias en las grandes urbes; que mejora los mercados; que educa al campesino porque lo vuelve partícipe poco a poco, como elemento de decisión en la ejecución de los programas de Reforma o proyectos específicos, a nivel de sus propias capacidades, lo que es base efectiva de su progreso gradual en lo económico, social y político; que proporciona técnica y crédito para que la tierra no siga como antes, ociosa o mal cultivada, razón por la cual se ha afectado a sus antiguos propietarios.

Con todos estos presupuestos, se supone que la superación del hombre del campo sería evidente y entonces la técnica se infiltraría a través de los hijos que vendrían incluso a estudiar a las ciudades, o a los centros de educación rural, un oficio o profesión orientada al desarrollo del campo, sobre lo cual insistiré en su oportunidad.

2. Conceptualización.-

Con todos los elementos dados anteriormente, podríamos ensayar nuestra propia definición, por haber enunciado los principales; mas, dejaremos que el autor español de Derecho Agrario, Alberto Ballarín Marcial, nos la defina de la siguiente forma: "Es un sistema de normas jurídicas y

un conjunto coordinado de acciones, principalmente públicas, que tienen por objeto, mediante la distribución de la tierra y sus réditos, sustituir el régimen del latifundio-preponderantes en ciertos países de Iberoamérica, por una agricultura empresarial, de base familiar y asociativa, parificada con los demás sectores e integrada en el desarrollo planificado del país, según criterios de incremento de la producción y de justicia social" (80).

En el Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria (81), La Comisión N  2, sobre "Concepto de Reforma Agraria", trabajó duramente para llegar a una verdadera conceptualización de Reforma Agraria. Lamentablemente, a la hora de las conclusiones, ello no fué posible, -talvez por la labor reconciliadora de la Mesa, puesto que se analizaron a fondo todos los factores que en una u otra forma inciden en la reforma, con lo que de una forma casi unánime se estuvo de acuerdo - (82).

Las ponencias de la Confederación de Sindicatos, la de la Universidad de El Salvador, la de los Delegados de la Curia Metropolitana, la de la Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños, todas coincidían con más o menos fuerza o emotividad, sobre la necesidad de la redistribución de los recursos de la tierra y el agua así como la presencia del crédito agrícola oportuno y adecuado, la comercialización, y la asistencia técnica que asegure la productividad. El sector Gubernamental, también fué de este parecer y así razonaron más o menos las conclusiones. He aquí el contenido integral de la 2. solución de la Comisión N  2, sobre conceptualización de Reforma Agraria: "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.- 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 creación integral del hombre salvadoreño. 4.- La garantía para la Reforma Agraria se realice en forma efectiva e irreversible, es la organización del campesino, a efecto de que él mismo tome en sus manos su propio des-

---

(80).- Alberto Ballarín Marcial, Revista de Estudios Agro-Sociales, N  52, Madrid, España, Julio-Sep., 1965, Vol. I, p o. 203.-

(91).- Asamblea Legislativa de El Salvador, "RECORD DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA", Enero 5-10 de 1970, p os. 193-94.-

(82).- El autor asistió en calidad de asesor, por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería.-

tino 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.

El Dr. Rafael Menjivar, a mi modo de ver señala en este respecto, un planteamiento de suyo interesante, cual es el de que en la discusión de la conceptualización de la Reforma Agraria, participan distintas ideologías, fuerzas diversas y técnicas distintas, razón por la que habrán distintas concepciones de Reforma Agraria, y que lógico es -- pensar los levantamientos que han tenido como origen el problema agrario, han llegado a una concepción diferente del intento referido (83).

De verdad que llegar a un concepto general de Reforma Agraria, parece a primera vista harto difícil. La verdad, si bien es cierto lo sustentado por el Dr. Menjivar, no se queda allí no más, pues ello es un intento de penetración a fondo de la conceptualización de la Reforma Agraria Integral, que fué concebida probablemente por la VI Conferencia Regional de la F A O, en 1960, "No solamente como una distribución masiva de la tierra, sino una reforma Orientada a la efectiva -- transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundo, por un sistema justo de propiedad, de tal manera que con el complemento oportuno y adecuado de asistencia técnica se alcance estabilidad económica."(84), concepto éste que, estoy justamente de acuerdo con el citado profesional, ha sido deformado por los gobiernos anti-reformistas, y especialmente por los diferentes sectores, de acuerdo a sus propios intereses, e incluso a la propia especialidad de quien intenta definirla; y así, nos sigue diciendo el Dr. Menjivar, un terrateniente la definirá como "La mecanización de la Agricultura"; un Político, como "La colonización de tierras en desuso".o como "El mejoramiento de sueldos de los campesinos". un Agrónomo, como "Distritos de Riego". etc. (85).

Yo agregaría al acierto del Dr. Menjivar, que también los técnicos que funcionan incluso dentro de la docencia de la Reforma Agraria degeneran su verdadera conceptualización, inclinándola con un imperdonable egoísmo, con raras excepciones, a su propio dominio o especialización. De allí que para un Sociólogo, sólo incumben los cambios socio-culturales; y para un Economista Agrícola, la Reforma Agraria es el aumento de la producción y la productividad, el mercadeo, la comercialización, etc. y muchas veces, aunque éstos últimos están de acuer

---

(83).- Rafael Menjivar, op. cit. pág. 3.-

(84).- Ibid, pág. 7.-

(85).- Ibid, págs. 4 - 5.-

DO EN LA NECESIDAD DE LA REFORMA AGRARIA, restan importancia, cada quien a la actividad de los demás y aquí está el error, porque para llevar adelante los cambios está comprobado que es con integración de esfuerzo a todos los niveles.

Después de todo este análisis, vuelvo y repito, que se desperdició la oportunidad en El Salvador, en ocasión del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, para que la Mesa Nº 2 que trabajó sobre la conceptualización de la Reforma Agraria, dejara sentada una definición franca, que pudiera servir de base para una futura legislación.

### 3.- Cambios inherentes.-

Son los que lleva consigo un programa de Reforma Agraria Integral; que van dentro de ella formando parte de su propia substancia y que si se les separa, deja de ser Reforma o degenerar en simple desarrollo rural o colonización. He aquí que los cambios inherentes son de índole estructural, de acuerdo a las prioridades de un país, siendo impostergable modificar las actuales estructuras agrarias. Lo inherente a toda Reforma Agraria es lo que le pertenece por su propia naturaleza; y la naturaleza de una cosa es la que la da su propio ser, su propio sustratum. De tal manera que una Reforma Agraria para que sea tal, debe producir necesariamente cambios. No se puede llevar a cabo donde no existen las condiciones necesarias para que se produzcan. Tienen que existir la desigualdad, la diferencia marcada de clases; la gran propiedad y la desocupación del hombre rural. Es por ello que tratadistas agrarios de renombre ya han dicho: "La primera condición necesaria es una distribución de la propiedad de la tierra agrícola altamente desigual. Jamás ha habido una reforma agraria en un lugar donde no prevalecía esta condición. La estructura de la tenencia de la tierra en la mayor parte de América Latina cumple casi a la perfección con esta condición necesaria. La segunda condición, es la pobreza, especialmente en aquellas áreas rurales lindantes con la riqueza. No ha habido reformas agrarias en las zonas donde esta situación no existe. En el Jardón, Italia, Cuba, México o hacia uno u otro, existe la miseria rural en gran proporción, cuando cristalizaron finalmente las presiones para una reforma" (86).

Trataremos, pues, de resumir la enunciación de los principales cambios inherentes de una Reforma Agraria Integral:

a).- El primero y que sirve de sostén a los demás, es cambiar el sistema tradicional de tenencia de la tierra, sustituyendo la explotación

---

(86).- Solon Barraclough, Conferencia en la Universidad de Chile, Abril de 1962.-

ción intensiva de la finca familiar, o de explotaciones comunales de be  
neficio proporcional;

b).- La integración racional de la infinidad de minifundios impro-  
ductivos, en explotaciones comunales, en que cada propietario guarde su  
pleno derecho sobre la propiedad de su fundo;

c).- Aumento de la productividad de la tierra a base de técnica --  
adecuada, semillas mejoradas, diversificación de cultivos, prácticas --  
que eviten la destrucción de los suelos y demás recursos naturales ren  
vables;

d).- Proporcionar materia prima a fin de impulsar las agro-indus-  
trias;

e).- Dar mayor oportunidad de trabajo al que sigue viviendo del --  
jornal, pues una reforma agraria, por radical que sea, no va a repartir  
tierra a toda la población campesina, sino a aquellos que llenan los re  
quisitos mínimos que la Ley particular de cada país establezca como cri  
terios de selección, para que la reforma no falle por incapacidad o --  
irresponsabilidad de los adjudicatarios;

f).- Dar al campesino un grado mayor de participación en el progreso  
al ponerlo en disposición de poder consumir más, con el consiguiente en  
sanchamiento de nuestros propios mercados internos;

g).- Volver al campesino su propio patrón y un pequeño empresario  
agrícola, permitiéndole el uso de insumos, tales como abonos, insecti-  
cidas, herbicidas, etc. , y creándole un grado de r sponsabilidad indi-  
dual para con el Estado por intermedio de las instituciones que le --  
prestan ayuda técnica, crédito y demás a ojo, acostumbrándose poco a --  
poco a independizarse y procurarse sus propias satisfacciones, evitán-  
dose así el continuismo de su anterior estado de dependencia;

h).- Hacer posible la educación agrícola por medio de los servicios  
de extensión y la demostración o j tiva, para volver al campesino rec  
tivo a los cambios;

i).- Dar oportunidad al campesino de asociarse para la defensa de  
sus propios derechos, en cooperativas de producción, serv  
cialización y de consumo, para evitar que los intermediarios se que-  
den con las ganancias (87).

Cuando hablamos de los factores económicos de la Reforma Agraria,

(87).- Apuntes personales, Curso Internacional de Reforma Agraria, Bo-  
gotá, Col. 1967.-

volveremos a recordar estos cambios inherentes en relación a la medida en que una reforma agraria contribuye al desarrollo y cuáles son las características principales que lo frenan.

#### A.- ASPECTOS JURÍDICOS.-

##### 1.- GENERALIDADES.-

Las instituciones jurídicas fundamentales que rijan a un Estado en un momento determinado, darán la pauta al legislador agrario para elaborar la Ley de Reforma Agraria, con mayor o menor decisión respecto a la adquisición de la tierra, y conformar al marco político que se haya trazado para ello; si será un cambio a las estructuras de la tierra en forma total; si será un simple desarrollo agrario. En primer lugar, debe dar la pauta a seguir la ley primaria del país. Cuando las constituciones políticas de Latinoamérica no permitían la figura de la expropiación por causa de interés social, preciso fué reformarlas al respecto, siendo esta la etapa recorrida después de la Segunda Guerra Mundial por el Derecho Constitucional, que en Latinoamérica se ha generalizado después de agosto de 1961, fecha en que sabemos se suscribió la carta de Punta del Este; aunque debemos excluir tres países que ya habían dado casos radicales en esta materia. El primer país, y todavía en los albores del presente siglo, fue México que con su revolución entre los años de 1910 a 1920, implantó ya el principio de la función social de la propiedad, en contraposición al derecho tradicional que entre el capítulo de las garantías individuales de las constituciones de entonces, comprendía el de propiedad como algo inviolable. Guatemala precediendo a la Revolución Boliviana que culminó con la promulgación de su Ley de Reforma Agraria, **se proyecta como** segundo país del Continente que se decide a hacer Reforma Agraria masiva y radical, aun sin haber sido por medios revolucionarios, puesto que Jacobo Arbenz Guzmán llegó a la Presidencia de la República por voluntad popular en 1951, habiendo aprobado el Congreso en 1952 el Decreto N° 900 que contenía la Ley de Reforma Agraria, sobre cuya base se afectaron fincas no sólo de particulares, sino nacionales y municipales con fines de adjudicarlas a los campesinos, con la modalidad de no habérselas adjudicado en propiedad, sino en usufructo vitalicio mediante una renta anual. Esta Reforma Agraria fue abolida por Carlos Castillo Armas, cuando en 1954 derogó a Arbenz, habiéndole devuelto la mayor parte de tierras expropiadas, razón por la cual se ha dado en llamarle la "contra Reforma" (88).

---

(88).- Para ampliar sobre este punto, ver Nathan L. Whetten: "La Reforma Agraria (1952-54) y la Contra-Reforma (1955) en Guatemala", en Oscar Delgado, op. cit. pág. 595.-

Luego vino la segunda Revolución en la República de Bolivia, que culminó con la Ley de Reforma Agraria, firmada por Victor Paz Estensero, en la Provincia de Uchireña, ante la presencia de 200 mil campesinos, un 2 de agosto de 1953 (89); Sigue Cuba, que con el salto al poder del revolucionario Abogado Fidel Castro y su ejército del pueblo que gestó el derrocamiento del dictador Fulencio Batista en el fragor de la Sierra Maestra, emitió el 17 de mayo de 1959, en el campamento de La Plata, la Ley de Reforma Agraria.

Luego emerge una nueva época: una aparente calma en los pueblos, pero comienza la lucha ideológica en los Parlamentos, para tratar de evitar nuevas orgías de sangre, reformando las constituciones para abrir la brecha hacia las reformas pacíficas, lo cual es imposible mientras se mantengan sistemas legales infranqueables, debiendo minarse aquel derecho inviolable a la propiedad, en las páginas de la propia Constitución Política de los Estados, para considerarse tal derecho social. Uno de los más grandes debates, primero a nivel de los políticos y luego a nivel de todo el pueblo, se gestó en Chile, en 1964, cuando por decisión del entonces Presidente don Jorge Alessandri se sometió al Congreso, en Noviembre de aquel año, el texto de reformas a la Constitución, en su Art. 10, Nº 10º para dar al traste con el antiguo principio de inviolabilidad de la propiedad privada, considerándola en las reformas, en Fucción Social para agilizar la Reforma Agraria que funcionaba ya, sin avanzar, desde 1962 (90).

Nota curiosa resulta apuntar aquí lo que para los salvadoreños ha venido a ser una conquista sin lucha: el ser uno de los primeros países (después de México en 1915), que adelantamos el principio de la propiedad en función social, estampado en el Art. 137 de la constitución de 1950, conservando igual número en la Constitución de 1962; principio que durante dos décadas ha estado allí enquistado e inadvertido, hasta las postrimerias del año próximo anterior que fué objeto de remoción a raíz de la promulgación de la Ley de Riego y Avenamiento, que dió motivo a falsa interpretación incluso a campo pagado y por programas televisados, por parte de los terratenientes que han querido dar falsas interpretaciones a su verdadero contenido, para desviar así la atención del pueblo y que no se hable de reformas que afecten su pretendido derecho absoluto sobre la propiedad, especialmente de la tierra (91).

---

(89).- Daniel Veloz Arce: "Bolivia Realidad y Destino", Editorial AN TAREF, Bogotá, Col. 1955, pág. 63.-

(90).- Revista "El Campesino", Entrevistas, Vol. XCVII, Santiago de Chile, Agosto 1965, Nº 8, págs. 10 y sigs.

(91).- Especialmente este punto sobre "función social de la propiedad", en Capítulo II, A, 2, Infra.-



Primando el concepto de propiedad en función social en las constituciones, la legislación secundaria viene por añadidura; aunque es de suyo indispensable que en la misma Constitución se establezcan las ba ses de cómo funcionará la figura de la expropiación, en cuanto a la indemnización, la que no deberá ser previa en todos los casos, especial mente cuando se trate de adquirir tierras para la Reforma Agraria, que es lo que más costoso vuelve un programa de tal naturaleza; y siendo per causa de utilidad pública e interés social, por eso mismo, sustra erse del fuero de los tribunales comunes, y pasar al resorte de la ad ministración para agilizar sus resultados, tal como lo veremos en su oportunidad(92).

Como segundo acto legislativo, luego de haberle dado vida a la -- Carta Fundamental, viene la legislación secundaria: Toda la gama de Leyes que regularán el sistema, e incluso que indicará la mejor forma administrativa para que funcione. En primer orden debe emitirse la Ley de Reforma Agraria cuyo principal contenido veremos luego. Y a pesar de que en esta Ley debe regirse sobre todos los aspectos económicos, sociales, políticos, administrativos, e incluso legislar sobre todos los recursos naturales renovables, sólo la estructura legal relativa a la tierra y a sus beneficiarios en todos los aspectos, debe agotarse en su articulado, dejando para leyes especiales que a su vez creen or ganismos especializados en íntima coordinación con la Institución de Reforma Agraria, lo que corresponde a otros recursos tales como el -- agua, en función de sus tres facetas importantes: riego, avenamiento y drenaje. Luego viene el bosque, que debe protegerse y regularse por una Ley Forestal que imprima rigor y se cuide especialmente en su cumplimiento. Puede ser una misma institución la que controle estas actividades, incluyendo la protección del suelo en su aspecto técnico, precisándose también, de una Ley de Conservación de Suelos que fije nor mas técnicas mínimas que los propietarios de las tierras deberán cumplir. Pueden,asimismo, resumirse en una sola Ley, estas tres actividades técnicas: Agua, Bosque y Suelos, dando competencia a una misma -- institución, ya que estos tres recursos, son interdependientes uno del otro: El bosque con su follaje, sus ramas, troncos y raíces, es una especie de cordón umbilical que da vida al suelo y a los manantiales o acuíferos, que luego ven la luz en frescos borbotones o recias corrientes por sobre la faz del mismo suelo. Y si protegemos estos tres

---

(92).- Ver "Adquisición por Expropiación", Capítulo II, B, 3, b, b.2, infra.-

vitales recursos naturales con legislación adecuada, como lógica consecuencia, en un bosque exuberante fauna, y en las aguas que alimentan quebradas, riachuelos, ríos, lagos y lagunas, habrá necese. Todo lo cual es sustento del hombre que se abate en busca de alimento; que caza y pesca sin ningún criterio que le indique que todo se destruirá si no se imponen normas y reglas que lo impidan. Unicamente la ley puede detener toda la avalancha humana tendiente a descuajar los bosques y a acabar con la fauna quien sabe si, y esto es lo dramático del caso, por no encontrar el hombre tierra labrantías para producir su sustento ni tener cómo adquirir otra clase de alimentos. He aquí la cadena interminable de leyes necesarias, que vengan como ejército a defender los pro fitos de una Ley de Reforma Agraria; y como ésta procurará tierra ap ta para los cultivos, las otras leyes que protejan los recursos naturales de que hablamos, podrán aplicarse con todo su rigor. Ya no habría necesidad de talar un bosque para sembrar maíz o maicillo, en pendientes donde al escrutar el horizonte de nuestros cerros y montañas, el campesino parece un alpinista sembrando y recogiendo miseria, de las matas de milpa o de maicillo que sembró con cruzo debajo de las piedras, donde antes se levantaba verdemente orgullosa una montaña, vivero de la fauna que se extinguió como por encanto, y de los manantiales que se secan.

La competencia para la aplicación de estas leyes especiales sobre recursos naturales renovables, es del resorte de los Ministerios de -- Agricultura y Ganadería, por medio de sus dependencias técnicas especializadas. En Venezuela, por ejemplo, así funciona, y se controlan por una sola ley los tres principales recursos que venimos analizando. Se llama "Ley Forestal, de Suelos y de Agua". Este mismo Ministerio debe manejar la Caza y la Pesca, por medio de Ley especial. No debe, una institución de Reforma Agraria, tratar de escapar estas actividades, porque su verdadera misión no es esa, sino la que posteriormente veremos en detalle.

Otro aspecto legal que debe funcionar coordinado con la Reforma Agraria es el Crédito Agrícola Supervisado. En este sentido se discute si será más o menos beneficioso que el crédito funcione dentro o fuera de la Institución de Reforma Agraria. Por experiencias conocidas de otros países, y en el mío propio con los programas de Colonización, opino que el crédito agrícola deber ser órgano vital dentro de la Reforma Agraria, para evitar que los beneficiarios de ésta, fra casen por falta de crédito, que no es otra cosa que el factor con el cual adquirirán todo lo que la tierra necesita para producir eficientemente. Bolivia está estancada en su Reforma Agraria por falta de -

crédito: Colombia, hasta 1967, en que pasó el sistema crediticio al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), comenzó a salvar a los campesinos de la actitud leonina de la Caja Agraria, que a pesar de ser institución del Estado, tenía su propia política crediticia y lo que le importaba era recuperar su crédito al más corto plazo, aunque el campesino se quedara sin nada para la próxima cosecha (93).

Aquí en El Salvador, la Administración de Bienestar Campesino, se vuelve demasiado celosa cuando se trata de financiar a los adjudicatarios del Instituto de Colonización Rural, y prefiere financiar a quienes le dan garantía hipotecaria, e incluso créditos que otras veces le han sido prohibidos financiar, como para algodón, caña de azúcar, por sus notorios excedentes no sólo en el mercado nacional sino internacional. Debemos, pues, si queremos que una Reforma Agraria camine sin muletas, agilizar el crédito a nivel de la institución de la reforma agraria, como parte indispensable del texto de la Ley de Reforma Agraria Integral, si es que queremos que funcione como tal. No se concibe integral sin el crédito, como no se la concibe sin los demás factores que aquí sólo anunciaremos y que en su oportunidad desarrollaremos, siendo entre otros, la extensión e investigación agrícola, el desarrollo de la comunidad, el mercadeo y la diversificación agrícola, el seguro agropecuario, el planeamiento, etc.

Ahora bien, otros aspectos que deben funcionar en íntima coordinación con una Reforma Agraria integral, son el Catastro Nacional, la Educación, la Salud Pública y la infraestructura en cuanto a carreteras de penetración y energía eléctrica, principalmente. La infraestructura a nivel de la región, bueno está que sea parte de la Administración de la Reforma Agraria. Para no apartarnos del tema de este acápite, veremos en detalle cada uno de estos factores en esta misma Tesis, en su debida oportunidad. Por ahora, y para ordenar ideas y el contenido de esta parte sobre aspectos jurídicos de una Reforma Agraria, terminaremos por enumerar cual debe ser el exacto contenido de una legislación de Reforma Agraria Integral. La enumeración o contenido de una Ley de Reforma Agraria, nunca es del todo completa. Se legisla en un momento determinado, con posibles vacíos que se van llenando poco a poco, en la medida de las enmien-

---

(93).- Investigación personal en Curso Internacional de Reforma Agraria, Colombia, 1967.-

das a errores inevitables en la aplicación de la ley; y más aún, en la materialización o ejecución de los proyectos específicos. Es -- por ello que necesario es remitir al Reglamento o a Decretos especiales, lo que la Ley, que debe ser básica, ha dejado de prever. -- Por otra parte, ya dijimos que la Ley de Reforma Agraria refleja el pulso político del Gobierno Nacional o estatal en la medida que los factores económicos, sociales o políticos, se muevan en el ambiente gelatinosos de los pueblos. Se le da prioridad a uno u otro. Pásemos, luego, a enumerar lo que principalmente debe contener una Ley de Reforma Agraria Integral:

1º.- Debe crearse la Institución que tendrá bajo su competencia, el planeamiento, programación y ejecución de proyectos a nivel regional; evaluación, organización administrativa, centralización o descentralización de actividades, según la región, así como el grado de coordinación con los demás organismos centralizados o autónomos del Estado;

2º.- La Ley debe enunciar claramente su objetivo, como proceso de cambio, sin perder de vista que el hombre del campo es el centro de gravedad de todo el sistema legal; del hombre que hace de la tierra su vínculo indestructible, como base de su bienestar económico-social y garantía de su libertad y dignidad;

3º.- Debe garantizar el derecho de propiedad, entanto esté -- cumpliendo con la función social; o sea, que su actual propietario -- la esté explotando en forma tan eficiente, que proporcione bienestar general, ocupación a la población, producción que garantice los niveles de alimentación, salarios justos y servicios sociales adecuados a sus trabajadoras. Pues si este es el estado de todos los propietarios y todas las propiedades de un país, no habría por qué legislar para cambiar el estado de cosas. Precisamente la Ley de Reforma -- Agraria nace porque quiere que la tierra no esté ociosa o deficientemente explotada; este es el primer germen que determina su realización;

4º.- Como justicia social en orden a no destruir la propiedad eficientemente explotada, la Ley debe dejar un margen suficiente de tierra inefectable a su antiguo propietario. Esto es lo que se llama Derecho de Reserva, por el cual el propietario tiene derecho a retener en su poder toda la tierra que tenga en explotación técnica y rentable. A estas propiedades suelen llamárseles "fincas modelo", y sólo actuando con criterio primitivo podrían afectarse para ser re-vertidas lastimosamente en manos de quienes ni con la ayuda del Esta

do podrían hacerlas producir en igual forma. Estas fincas se recomienda no tocarlas, porque efectivamente están cumpliendo una amolía función social, procurando incluso divisas al país, con la producción de productos para la exportación, además de que procuran trabajo a buen número de campesinos;

59.- Precisamente, y como consecuencia de lo anterior, una Ley de Reforma Agraria, debe permitir el trabajo asalariado refiriéndolo a las leyes laborales existentes, puesto que por masivo sea el reparto de tierras, siempre habrá necesidad de mano asalariada, fuera de la familiar, que incluso requiere la parcela, en muchos casos; y porque por mucha tierra que haya disponible, nunca alcanzaría para toda la población campesina. He aquí cómo nace otra necesidad de la ley, que veremos en el siguiente numeral;

69.- Por lo dicho anteriormente, la Ley debe fijar los criterios de selección de los beneficiarios, para que la tierra quede en manos de campesinos responsables;

79.- Debe fijarse los sistemas de explotación que se permitirán, incluso si la tierra se dará en propiedad individual o comunal; y si se adjudica individualmente, vincularla con el bien de familia perpetuo, hasta que muera el último de los **beneficiarios**, para evitar a corto plazo volver a reestructurar la propiedad, con otra Reforma Agraria;

89.- Debe establecerse un procedimiento administrativo para la expropiación de la tierra ociosa o deficientemente cultivada, estableciendo normas de indemnización según la cantidad y calidad de tierra expropiada; esto es, cuando el propietario no llegare a un arreglo convencional y que no sea gravoso para la Institución de reforma Agraria. Los pagos como prima deben ser en un porcentaje bajo y el resto en bonos a largo plazo, pudiendo establecerse tres clases de Series, de conformidad a las clases de tierra;

99.- Deben establecerse claramente los sistemas de crédito que se proporcionarán, fijando plazos razonables y sistemas de amortización de dichos créditos, tomando en cuenta el costo de las cuotas anuales que el campesino pagará por la tierra y la vivienda que se le hayan adjudicado; es por ello que vengo sosteniendo la conveniencia de canalizar el crédito dentro de la misma institución;

109.- Es la Ley de Reforma Agraria la que debe declarar de utilidad y necesidad pública los recursos naturales renovables, afectándoles totalmente y refiriendo su normatividad y regulación a las Le-

yes especiales sobre la materia que ya están vigentes o que precise  
oro ulgarse (sobre aguas, bosques, caza, pesca);

119.- Formas que por el interior de ley, devierta la tierra ad  
judicada a propiedad del Estado, en aquellos casos en que el censo  
sino abandona la parcela o no hace de ella el uso que se le indicó,  
a pesar de proporcionarle los medios necesarios para ellos; en otras  
palabras, despojar de ese derecho al campesino que no es receptivo -  
de las reformas;

120.- La Ley de Reforma Agraria debe modificar sustancialmente  
las legislaciones secundarias, especialmente la de los Códigos Civi  
les que se refieren radicalmente a la afectación de la propiedad, con  
servidumbres agrarias que son indispensables, así como modificarlos  
en la parte relativa al derecho sucesoral, que ha sido el culpable  
de la pulverización de la propiedad en minifundios inproductivos,  
prohibiendo en adelante, la partición de fundos entre herederos, --  
cuando su extensión sea tal que a cada uno le toque menos de lo in  
dicado técnicamente.

130.- Por último, aunque queden algunos puntos de menor im  
portancia que luego veremos en el desarrollo de esta Tesis, una Ley  
debe contener la que en ella se entenderá por Función Social de la  
Propiedad, punto éste que adrede he dejado por último, por ser en  
el orden, - y por su particular importancia, lo que a continuación  
pasará a analizar.

Por todo lo dicho de este acuerdo con la ponencia de la --  
Universidad en el Congreso Nacional de Reforma Agraria, cuando al  
analizar el contenido de una Ley de Reforma Agraria, trata el cré  
dito agrícola como cosa aparte del contenido de una Ley de Reforma  
Agraria, lo que yo considero debe estar dentro de ella, como su pro  
pio sustráctum, tal cual lo he venido sosteniendo. - Por lo de  
más la referida ponencia sienta magistralmente la tesis de "que en  
nuestro marco jurídico, no se necesitan reformas constitucionales -  
las cuales postergarían al enfrentamiento de un problema agrario  
te que provoca en el país las más graves tensiones económicas y so  
ciales, para llevar a cabo un proceso de reforma agraria de modo pa  
cífico y ordenado." Tal conclusión, con la que estoy totalmente de

---

acuerdo, está ordenadamente apoyada en las siguientes disposiciones constitucionales: En la obligación del Estado de asegurar el bienestar económico y la justicia social (Art. 2); la de separar bienes de la Hacienda Pública para constituir o incrementar patrimonios especiales destinados a instituciones que persigan fines de fomento económico o cuyo objeto sea el de incrementar la pequeña propiedad rural (Art. 121); que el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que aseguren a los habitantes del país una existencia digna (Art. 135); que la libertad económica sólo debe garantizarse en lo que no se oponga al interés social (Art. 136); que el derecho de propiedad debe garantizarse sólo en función social (Art. 137); que se establece el derecho de expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, con indemnización hasta por un plazo de veinte años, cuando lo justifique el monto de tal indemnización hasta por un plazo de veinte años, cuando lo justifique el monto de tal indemnización (Art. 138); que se establece la vinculación del bien de familia, para asegurar permanentemente en sus derechos a los beneficiarios de una reforma agraria (Art. 139, Nº 3º); el derecho que le concede al Estado de intervenir en el orden administrativo a las empresas que no acaten las disposiciones legales sobre organización económica y social (Art. 144); el de fomentar la pequeña propiedad rural; (Art. 147); fomento de la habitación rural higiénica y cómoda a los colonos y trabajadores de fincas rústicas (Art. 148), todo esto reforzado con el principio de que el interés público primará sobre el interés privado (Art. 220 Inc. 2º) (94).

Como en esta Tesis también nos proponemos defender que sólo falta la Ley secundaria especial que dé vida a los principios aún congelados en nuestro Código Máximo, no podíamos menos que repetir lo dicho por los ponentes de la Universidad en el referido Congreso Nacional, ya que como tales, no es posible inventarse otros, sino que sencillamente enumerarlos, Si me permito hacer un análisis particular del contenido del Art. 173 de nuestra Constitución Política, que en íntima armonía con el Art. 137 de la misma, es regido por el concepto de función social, fuente de limitación al derecho de propiedad que nos legaran los constituyentes de 1950 que cambiaron, así, la orientación liberal individualista radical que otros no

(94).- Asamblea Legislativa: "MEMORIA DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA", Comisión Nº 3, Enero 5 al 10 de 1970, - págs. 198 y sgts.-

se atrevieron a tocar en constituciones anteriores. Veremos: El mencionado Art. 173 establece categóricamente que "Toda persona tiene derecho a disponer libremente de sus bienes conforme a la ley. "Es esta parte - del artículo la que me interesa, puesto que la referencia a una LEY, es de amplitud inconmesurable. Actualmente esa Ley secundaria, lo es el Código Civil, de rancio abolengo; pero cuando se promulgue una Ley de Reforma Agraria, ésta será la Ley de referencia, que por ser especial, derogará las disposiciones que se opongan a ella, de dicho Código Civil.

Serán pues, Ley de referencia, el moderno Derecho Laboral, El Derecho Agrario, dentro del cual cobra especialmente vida la Reforma Agraria, que no se concibe sin un procedimiento especializado e incluso Tribunales Agrarios, con Jueces que conozcan técnicamente la materia, como los hay en Bolivia, Chile, Panamá, Cuba, Perú, etc. donde ha aquel Derecho Agrario ha cobrado su propia personalidad, recientemente. Y no nos entretendremos en analizar qué es el Derecho Agrario, porque ello ha sido ya objeto de Tesis Doctorales por compañeros universitarios que me han precedido (95), y que han tratado en buena forma el tema.

Aquí sólo anunciaremos una de las tantas definiciones, pareciéndonos la que el Dr. Matamoras, cuya cita bibliográfica acabamos de hacer, transcribe del Profesor Alberto Ballarín Marcial, que lo define como "sistema de normas, tanto de Derecho Privado como de Derecho Público, especialmente destinada a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción agraria en conjunto, según unos principios generales, peculiares de esta rama jurídica."

(pág.61)

La trascendencia histórica del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria que venimos citando, es de gran proyección positiva, con vistas a un futuro en que se legisle sobre materia de Reforma Agraria, porque cuenta con todos los elementos necesarios que resumen la opinión de los sectores interesados. Lo más importante del referido Congreso, fué el haber dado participación no sólo a técnicos en lo económico y social, defecto de que adolecen todas las conclave internacio

---

(95).- Marcel O. Posada: "PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO AGRARIO", Biblioteca de la Facultad de Jurisprudencia y CC. SS., "P798p, 1965. Raúl Eduardo Matamoras H.: "BASES PARA UNA LEGISLACION AGRARIA NACIONAL", Biblioteca Fac. de Jurisprudencia y CC. SS. 1970.- Ivo Priamo Alvarenga: "LA REFORMA AGRARIA COMO CONDICION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN EL SALVADOR", Fac. de Jurisprudencia y CC. SS., Dic. 1970.- Por esta razón, no paso a analizar la autonomía del Derecho Agrario desde el punto de vista histórico, jurídico, científico, didáctico y jurisdiccional, por estar tratados estos temas en las Tesis aludidas, y no ser este mi tema.-



nales sobre reforma agraria, porque creen que la solución está en el sólo análisis de los problemas a ese nivel, sin acordarse de que - - ellos no serán, ni por un momento, los legisladores.

Los técnicos del derecho, cuya participación en el referido Congreso es para el caso, de hacerse notar, deban absorber todas las nuevas ideas sobre la materia para entender a los técnicos en economía, en sociología, en ecología, en comunicación, en extensión e investigación, en crédito, en mercadeo, en catastro, en diversificación agrícola, en defensa agropecuaria, en ganadería, en administración, en desarrollo de la comunidad, en planeamiento, etc. La Reforma Agraria - Integral es un proceso de cambio múltiple, que supone el concurso necesario de muchas disciplinas, y para entenderla como tal, se necesita penetrar en su contenido. Sólo así podrá legislarse eficientemente y sin recelos; o sea, con conocimiento de causa.

Critico el defecto o deficiencia dicho de los cónclaves internacionales de Reforma Agraria, porque me parece grave y por ello urgente de hacerlo notar y de superar. Para citar un caso, en la CONFERENCIA MUNDIAL sobre REFORMA AGRARIA, celebrada en Roma, Italia, del 20 de junio al 2 de julio de 1966, en donde más de 80 países con un número que pasaba de 300 Delegados, brilla por su ausencia alguna conclusión que se refiere a la importancia del aspecto jurídico en una Reforma Agraria. Se mencionan de todo, y la Ley se da como sentada, sin considerar que es el paso más difícil de dar, porque no habrá verdadera legislación de tal naturaleza mientras la mentalidad de los técnicos del Derecho de un país no esté acorde con todos los conceptos que contiene la especialidad agraria. Cuando los técnicos economistas, sociólogos, agrónomos, o de cualquier otra especialidad creen que pueden emborronar un Proyecto de Ley, es porque desconocen la necesidad del dominio de la técnica jurídica, y con esta de la técnica legislativa.

Y el legislador, desconoce los términos técnicos y le parece incluso, innecesario definirlos.

Comentarios a Proyectos de Leyes sobre problemas del Sector Agrícola de la Economía nuestra, por ejemplo, los declaran improcedentes, porque son contrarios no sólo al Código Civil, según su manera de pensar, sino a la misma Constitución, por violar derechos que favorecen el actual statu-quo. Tales proyectos de Leyes no violan en lo absoluto el derecho de propiedad; se sostiene lo contrario, también, y fundamentalmente, por convenir a quienes tienen en sus manos el poder de mantener ociosos los recursos agua y tierra.

El primer Congreso Nacional Sobre Reforma Agraria, marcó un sendero nuevo al admitirse ponencias de carácter eminentemente jurídicas, en que, como hemos afirmado anteriormente, se deja muy claramente sentado que nuestra Constitución Política nos basta como está, - para romper con los tradicionales moldes de no permitir la explotación de la tierra en función social, tema que a continuación paso a analizar.

## 2.- FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD.

Esta expresión, que no llena dos renglones en el primer inciso del Art. 137 de nuestra Carta Magna, ha querido ser interpretada de distintas formas, siendo su bochornosa y más antojadiza modalidad, la que le dan los defensores de las oligarquías criollas, en todos los países, refiriéndola a que es precisamente el principio que defiende la inviolabilidad del derecho de propiedad, para mantener la paz, la tranquilidad y armonía en un país que se precia de democrático, garantizando a sus habitantes la intangibilidad de derechos económicos considerados sagrados; **asimilando entonces, la propiedad de la tierra a la vida; al honor.**

En la realidad para sus falsos interpretadores, la propiedad no sólo es vida y honor, sino PODER POLÍTICO al servicio de los poseedores monopolistas de la riqueza. ¡Basta ya, fariseos del pueblo!. Entre más tiempo dure la mentira, más violentos serán los cambios. Ya veis que ni la iglesia ha podido callar por toda la eternidad y ha tenido que aceptar las reformas. Martín Lutero, por traducir la Biblia al Alemán, **fué excolulgado**; ahora en los púlpitos, se habla a los feligreses en su propio idioma. Mantener a los pueblos en la ignorancia con falsas interpretaciones, es forjar un futuro incierto a los mismos hijos, **de aquellos que no quieren cambios democráticos.** Aquéllos morirán, tal vez, a verlos, pero sus propios descendientes los maldecirán, por haberles heredado el justo odio de los desposeídos y hambrientos. Digamos al pueblo la verdad; digamos ahora que es tiempo de charlar y dialogar, sobre lo que un Estado consciente de sus problemas debe pretender hacer legislando sobre la propiedad en función social.

Pero antes de entrar a analizar lo que ha condicionado al derecho de propiedad en su goce, y las teorías que se han vertido sobre si la función social del dominio es una limitación intrínseca al mismo que afecta su propio ser, o es una limitación que viene de fuera, impuesta por el derecho objetivo, que adquiere vigencia sólo en virtud de disposición expresa y mediante declaración de autoridad competente, **varemos qué se entiende por derecho de propiedad o dominio.** El Art. 568 del Código Civil: "**Se llama DOMINIO o PROPIEDAD al derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario.**"

Nos interesa aquí las limitaciones que al dominio impongan las leyes, especialmente en beneficio de la sociedad; en función social. Esta es una limitación impuesta por una Ley, y no por una ley común sino por la Ley primaria, nuestra Constitución Política, que garantiza no sólo el derecho de dominio o propiedad, sino también el derecho a la vida, de libertad e incluso la posesión, en cuanto se nos quiera privar de cualquiera de ellos. Así reza el Art. 164, que usa la expres-

sión dicha de privar, verbo transitivo que quiere decir: despojar a uno de lo que poseía, prohibir o vedar. Dicho artículo condiciona tal privación a dar oportunidad al titular del derecho a ser previamente oído y vencido en juicio conforme a las leyes. Y no son otras las leyes, en el caso de la limitación de la propiedad en función social, que aquellas que regularán su posesión, disposición, uso y goce. Tal será la Ley de Reforma Agraria, una ley que regule el uso de las aguas, de los suelos, de los bosques, etc. (96).

En ningún momento estas leyes especiales que son irremisiblemente a las que se refiere en forma abstracta el Art. 164 C.P., estarían privando en forma absoluta del derecho del dominio a su titular; lo estarían sí, limitando en su excesivo ejercicio. Se goza de aquello que normalmente se usa. La parte de una cosa que no se usa, le está en exceso a su dueño; disponer de una cosa en exceso, es abusar del ejercicio del derecho.

Referido lo anterior al derecho de dominio, de inmuebles, la extensión de tierra ociosa que no se usa para ninguna explotación agropecuaria, está en exceso del límite que racional y técnicamente puede necesitar su propietario, y es por ello que una ley especial, de Reforma Agraria, limitará a éste tal exceso para que el dominio pueda cumplir la función social a que lo sujeta la constitución; en el caso no hay despojo, como pretenden interpretarlo aquellos que defienden el dominio absoluto.

No puede concebirse un derecho de propiedad absoluto, que invada los derechos a la libertad, al desarrollo integral de la personalidad y a la vida misma, de los demás. El Art. 164 de nuestra Constitución Política establece que ninguna persona puede ser privada de su propiedad o posesión. La excepción a este principio está condicionada por la misma disposición, a ser primero el titular del derecho, oído y vencido en juicio con arreglo a las leyes. Lo propio se hace cuando se priva de la vida a un delincuente: se le oye y vence en juicio. Cuando se priva de su propiedad, se le oye y ven-

- (96).- Para el caso, ver "LEY DE RIEGO Y AVENAMIENTO", Decreto Leg. N<sup>o</sup> 153, del 11 de Noviembre de 1970, Diario Oficial N<sup>o</sup> 213, del 23 del mismo mes y año, Tomo 229, En cuyo Art. 2, se dijo: "Para los fines de esta Ley, declárense de utilidad pública las obras y trabajos que se efectúen por el Estado, destinados al riego, al avenamiento, al ordenamiento de cuencas y hoyas hidrográficas, al control de inundaciones, al desecamiento de pantanos y tierras aegadizas; lo mismo que las obras y trabajos para rehabilitación, conservación o defensa de los suelos en los Distritos de Riego y Avenamiento, y el mantenimiento de las mencionadas obras".-

ce en juicio de expropiación, conforme a nuestras leyes, que así lo permiten, en base al principio constitucional citado, habiéndose causa, de utilidad pública o interés social (97).

¿Se estará violando, entonces, el derecho a la propiedad? Si esto es así, hay que sacar de las cárceles y revivir de las tumbas a todos los que se les ha privado de su libertad y de su vida, pues también la vida y la libertad son inviolables, y son derechos más valiosos que el de propiedad; están por encima de ésta. El Estado establece garantías para la propiedad, la vida, la libertad, en función de la comunidad. Por esto establece limitaciones a tales derechos, cuando el abuso en el ejercicio de los mismos, por parte de sus titulares, pone en peligro el interés social. También otros derechos que nuestra constitución política establece en el Régimen de Derechos Individuales de su Título X, se ven afectados o privados en un momento dado, cuando suspende ciertas garantías por razones verdaderas de seguridad pública o estatal que son de utilidad general, sin procedimiento judicial alguno. Así vemos que se suspende la libertad de entrar, permanecer o salir del territorio de la República; la garantía de no poder ser obligado al cambio de domicilio; de no poder ser expatriado, o no poder ser objeto de impedimento para entrar al territorio; derechos éstos que protege el Art. 154 C.P. - También se suspenden las garantías del Art. 158 o sea el derecho de expresar y difundir el pensamiento. Asimismo se afecta al principio establecido en el Art. 159, cuando al suspenderse las garantías constitucionales, la correspondencia puede ser violada; se suspende el derecho de asociación que garantiza el Art. 160. En el mismo caso quienes se oponen a que la limitación del derecho de propiedad pueda decretarla el Estado, cuando está en juego la vida y la verda

---

(97).- Si bien es cierto que nuestra Constitución Política en el Art. 138 establece que la expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social LEGALMENTE COMPROBADOS, etc. ello no quiere decir que el Estado no puede DECLARAR esa utilidad pública o el interés social, en las leyes que dicte para el ejercicio de sus derechos, en cumplimiento de sus propios fines. (Ver Declaración de Utilidad Pública o Interés Social, Capítulo II, B, 2, PRIMERA PARTE, Infra, esta Tesis.)

libertad de la población rural, han olvidado que estos últimos nos, aún más sagrados que la propiedad, están también limitados por la misma Constitución, en defensa de toda la sociedad, principalmente de quienes son dueños de los recursos tierra y capital. el Art. 168 C.P. establece la pena de muerte para determinados casos.

Si la vida no estuviera sujeta a privaciones, no se ejecutaría con la máxima pena; si la libertad tampoco lo estuviera, las cárceles no estuvieran llenas de delincuentes, especialmente aquellos que han atentado contra el derecho de propiedad, robando o estafando. No son, incluso, solo limitaciones, sino verdaderas privaciones de esos derechos, en defensa de los bienes y algunos verdaderos intereses, como ya se dice, todo para proteger principalmente, a los dueños de la tierra y el capital, que roba y hurta el que nada tiene. Tuvo razón un eminente jurista italiano cuando dijo que el derecho Penal se ha hecho para proteger a los pobres y el Derecho Civil (que protege al derecho de propiedad), a los ricos.

Hemos demostrado que aún derechos verdaderamente sagrados, como la vida y la libertad, pueden ser privados por el Estado, en función del interés general. En cambio los dueños de la tierra, se ven incluso a limitaciones en el goce de su derecho en función de la función social. Expropiar no es en definitiva privar del derecho de propiedad ya que se reconoce el derecho patrimonial del titular, cuando se le indemniza. Privar a éste derecho sería CONFISCABLE la propiedad ya que no se le indemnizaría; lo cual está expresamente prohibido por nuestra misma Constitución Política, ya sea como pena o en cualquier otro concepto.

Los juristas chilenos, en los años de 1964 a 1966, se dieron la tarea de interpretar la nueva noción de la función del dominio, habiéndose vertido estudios y doctrinas interesantísimas, -- de parte del sector privado que defendía el dominio absoluto y de parte del Gobierno que defendió tesis contrarias.

### a).- Tesis de que la función social no afecta al dominio.

Esta tesis fué sostenida por el Dr. David Stitckin Branover, catedrático de Derecho Civil en la Universidad de Concepción. Este eminente jurisconsulto sostiene que la noción "Función Social", introducida al campo del concepto del Derecho Privado como elemento limitador del dominio, es de un valor extrínseco, que --  
- D.Stitckin Branover: "CONTENIDOS ESENCIALES DEL D<sup>o</sup>. DE PROPIEDAD",  
Revista El Campesino, Vol. XCVIII, Marzo 1966, Sgo. Chile, pág. 18

en nada afecta a este sino que le fortalece, en cuanto lo reafirma; y que siendo el dominio parte del instituto jurídico llamado "derecho subjetivo", el mismo consiste en y aquí cita a Coviello, "poder obrar en satisfacción de los propios intereses, garantizados por la ley". o en "la prerrogativa concedida a una persona por el derecho-objetivo y garantizado con vías de disponer como dueño de un bien - que se reconoce que le pertenece, como suyo o como debido." Dabin=.

Dentro de esta esfera que Stitckin sitúa el derecho de dominio-la esfera del derecho subjetivo-, sostiene que por numerosas - que sean las limitaciones al ejercicio de las facultades del titular o sujeto del dominio, no pueden nunca agotar el contenido todo del patrimonio de esa persona, puesto que el patrimonio supone posesión de derechos al servicio de su titular para el desarrollo de la personalidad integral de éste en sociedad; de lo cual se deduce según la teoría analizada, que toda la perturbación ilegítima e injusta da lugar a una correspondiente acción judicial de amparo a tal derecho.

La posición anterior, es contrapuesta a la doctrina de las "situaciones jurídicas"; que rechaza la existencia de derechos subjetivos, y según la cual el sujeto de derecho está en contacto con la cosa en cuanto la requiere para el desempeño de su función; más, la cosa no le pertenece en el estricto sentido del dominio tradicional. Esta doctrina, es rechazada de inmediato por Stitckin (en cuanto al dominio en función social), pues en la concepción de éste las cosas están subordinadas a la satisfacción del interés que para la colectividad pueda tener la forma cómo se goce de aquellas cosas y dice por ejemplo: "Así un predio rústico puede no tener función social alguna si su productividad ni ningún otro servicio interesa a la colectividad. o puede tenerla si la economía del país exige que se mantenga productivo. Y aún puede referirse a la producción de determinados cultivos; o, en forma negativa, a que se aplique a cultivo- alguno."; como por ejemplos, un lugar histórico, o cultivos que no sean rentables, por tanto, concluye, lo anterior demuestra que las limitaciones del dominio en orden al principio de "función social" son esencialmente EXTRÍNSECAS; que, por lo mismo, requieren de una determinación concreta expresada por una ley.

Hasta aquí el análisis del autor comentado, pareciera que va por el camino de acentar que sí se puede limitar el derecho del dominio en función social, por una ley; pero su tesis no se queda ahí. Nace aquí, precisamente lo que el principio señalamos como doctrina

del autor Chileno, tratando de interpretar su enjundioso análisis, de que "la función social no afecta al dominio mismo", lo cual argumenta en la siguiente forma: que la función social del dominio está referida al ejercicio del derecho y no al dominio en sí; o sea, que las limitantes impuestas al derecho de propiedad, son a su goce; o sea, "a la forma y medida de cómo el titular del derecho puede o debe aprovechar el rendimiento económico o los beneficios culturales que la cosa es susceptible de dar".

Indiscutiblemente Stitchkin el hablar de la "forma y medida de cómo el titular del derecho puede o debe aprovechar el rendimiento económico", deberá referirse a todos los medios de que el titular dispone para poder llegar al goce efectivo de su derecho (actos materiales de posición, incluso tener expeditos los recursos sobre acciones judiciales externos ejecutados por terceros en contra de la ley, o de su propia voluntad). Siendo, pues, la teoría de Stitchkin un tanto obscura, deduciríamos, según nuestro propio modo de pensar, que el fondo o núcleo del derecho de propiedad consista en el provecho o beneficio que la cosa reporta al dueño (goce efectivo), y especialmente en el valor pecuniario que esa cosa la pueda reportar, de tal modo que en ningún momento, por extremas que sean, las limitaciones al derecho -- del propietario, deben privarlo hasta lesionar del valor pecuniario -- de las cosas de su dominio e, incluso, negarle la facultad de enajenar la cosa o disponer de ella para después de sus días.

Por último, el autor comentado se pregunta si puede suprimirse al dueño de la cosa de este goce sin atentar contra el derecho de propiedad; o si el goce es de la esencia misma de tal derecho. Concluye que la limitación al derecho de propiedad, en ningún momento puede -- llegar a la supresión misma del goce, y que de llegar a promulgarse -- una ley que así lo estableciere, cabría entonces el recurso de "inaplicabilidad por la inconstitucionalidad de la ley"; y termina diciendo, y cito textualmente, "La verdad es que no es posible dar una fórmula. Y habría qué añadir que del mismo modo que la conciencia social y el ordenamiento jurídico repugnan el ejercicio abusivo de los derechos privados, repugna también el ejercicio abusivo de las funciones públicas".

b.- Yesis de que la "función social" es INTRINSECA al dominio.

esta es la antítesis de la anterior ponencia. Fué defendida por el Dr. Pedro J. Rodríguez (99) en aquel entonces Ministerio de -- Justicia de Chile. Y sin negar que el derecho de propiedad tiene, en

(99).- Pedro J. Rodríguez: "EL DERECHO DE PROPIEDAD, SU FUNCION SOCIAL Y EL INTERES SOCIAL": Revista El Campesino, Vol. XCVIII, Stgo. de Chile, marzo 1966, pág. 19.-



sí, un valor económico cuyo monto lo determina "la aptitud de la cosa para servir a su titular y la entidad de los beneficios que reporta", sostiene que está sujeto a limitaciones que pueden consistir en:

- 1ª.- Privarlo de algún atributo: (Desmembración del dominio);
- 2ª.- Cercenarlo: Servidumbre voluntarias o legales, de las que actualmente se permiten por el Código Civil);
- 3ª.- Extinguirlo: (como la expropiación).-

Sostiene este jurisconsulto que la "función social" de la propiedad y el "interés social" de la misma, "son los títulos ético-jurídicos que habilitan al legislador para limitar el dominio de uno u otro modo". La primera, en cuanto sea necesario asegurarla; el segundo, en cuanto sea necesario satisfacerlo. Que el dominio es por su propia naturaleza una función social y como "tal derecho" su papel es regular la vida de relación, razón por la que todo derecho de dominio es social, por lo que a más de amparar el interés del titular, hace igual con el de los terceros y con los intereses generales de la comunidad; infiriéndose de todo lo anterior, lo que podría llamarse - su tesis: "Las limitaciones que la función social entraña para el dominio le pertenecen de suyo; son INTRÍNECAS y no extrínsecas al derecho." En base a ésta tesis deduce "... que si el derecho positivo interviene para hacer efectivo ese deber preexistente de la función social no incursiona indebidamente, ni cercena lo que no estaba cercenado. "Esto y sólo esto explica que la imposición de esas limitaciones no dan derecho a indemnización."

Como podremos observar, es tan opuesta esta posición a la anteriormente analizada, que se concluye en que no habría ni derecho a indemnización, lo que nosotros no vamos a apoyar en ningún momento, puesto que no permitir indemnización en los casos de expropiación, sería abogar por la confiscación, que está proscrita por nuestra constitución, ya sea como pena o en cualquier otro concepto (Art.138 inc.4ª) y no como tendenciosamente se quiere confundir al pueblo por editoriales sin escrúpulos, que hablan de que precisamente el Artículo citado, dejó legalizado el principio de una "expropiación confiscatoria" (100). Nosotros aclaramos que expropiación y confiscación son figuras jurídicas completamente diferentes, cuya diferencia específica es la indemnización, en cuanto la primera la su pone necesariamente, y la segunda la excluye. Es una herejía jurídica hablar de "expropiación - confiscatoria".

---

(100).- "El Diario de Hoy": "La Nota del Día", 20 de Oct., 1970.-

Nos referiremos ahora para cerrar el tema de las doctrinas sobre la "función social de la propiedad, expuesta por León Duguit, quien escribe: "La propiedad ya no es más, en el Derecho Moderno, un derecho-intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. La propiedad es la condición de la prosperidad y la grandeza de la sociedad; es decir, la propiedad no es un derecho, la propiedad es una función social. De esto se infiere que el que es propietario tiene deberes; tiene una función social que cumplir(101).

El individuo no es un fin, sino un medio, una rueda de la sociedad. Consecuencia de este enunciado es que el Estado tiene derecho a expropiar por ser necesario al Estado Moderno ocupar determinados bienes para cumplir sus fines con la colectividad" (102).

Esta teoría de Duguit está complementada con la misma secuela -- francesa del Derecho Administrativo; que la función social es referida al ideal del "servicio público", entendido por tal aquellos servicios que cubren"... las necesidades de interés general que los gobernantes en un país dado, en una época determinada, han decidido satisfacer por el procedimiento del servicio público. La intención de los gobernantes es la única que se debe considerar" (103).

Debemos ver, por tanto, la relación de la "función social" de la propiedad con el "servicio público", en el hecho de que ambos responden a una necesidad de interés general.

Algunas legislaciones de reforma agraria, en América Latina, no evaden la designación "función social de la propiedad", empleada generalmente en referencia a las tierras que se van a afectar ( 104 ) ,

---

(101).- León Duguit, citado por Marcel O Posada, op. cit.,pág.129.-

(102).- Ibid.-

(103).- Gastón Jezu, citado por Jaime Vidal Perdomo: "DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL, Editorial TEMIS, Bogotá, Col., 1966, pág.233.-

(104).- COSTA RICA: Ley N° 2825 de Tierras y Colonización, 14 Oct.1961, Art. 60: "Toda persona tiene derecho de denunciar e informar ante el organismo correspondiente la existencia de tierra en cuya explotación no se cumple con la función social de la propiedad".

CHILE: Ley N° 16.640 sobre Reforma Agraria, de 16 de julio, 1967, Art. 20: "Con el objeto de que la propiedad agraria cumpla su función social, declárase de utilidad pública y autorizase la expropiación total o parcial de los predios rústicos que se encuentren en cualquiera de las situaciones que se expresan en los artículos 3° y 4° a 13 inclusive de la presente Ley".(Los Arts. 3° y 4° afectan los predios rústicos superiores a 80 Ha., las tierras ociosas, abandonadas o mal explotadas, dando 3 años de margen para el buen cultivo de estas últimas. El Art. 13, afecta los predios rústicos comprendidos dentro del área en que el Estado esté o vaya a realizar obras de riego).-

la mayor parte no la mencionan, y sólo la ley de Reforma Agraria de Venezuela acoge abiertamente el término (105). Perú, en su nueva ley de Junio de 1969, en el Art. 15 en relación con el Art. 34 de la Constitución Política, consideró que la propiedad rural "no se usa en armonía con el interés social:

a).- Abandono de la tierra o deficiente explotación, así como el mal manejo y deterioro de los recursos naturales;

b).- Subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra;

c).- Condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo.

d).- Concentración de la tierra de manera tal que constituye un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determina la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario; y

e).- El Minifundio o la fragmentación del predio en forma que determina el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de la producción.

---

(105).- VENEZUELA: Ley de Reforma Agraria, del 5 de marzo de 1960, en su Art. 2º, a), dijo: "En atención a los fines indicados, esta Ley: a) Garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra, conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y a las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las Leyes".

La SECCION I, CAPITULO II, de la referida Ley, lleva por título: " DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD", y su Art. 19, dice: "A los fines de la Reforma Agraria la propiedad privada de la tierra cumple con la función social se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

a).-La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de la producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características;

b).-El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación directa eventual por causa justificada;

c).-El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables;

d).-El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta Ley;

e).-La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes".

En el Art. 20: "De manera especial se considera contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatibilidad con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas, especialmente en las regiones de desarrollo económico".-

En el Ecuador, se habló de garantizar la propiedad privada agraria en cuanto cumpla con la "función económico social" que le corresponde (106). La verdad es, y aunque no se menciona el término, que todas las leyes de reforma agraria del continente, en alguna modalidad y medida, llevan ese sello ya indestructible de la función social de la propiedad, en base a la cual se declaran afectas las tierras a los programas de reforma. No es otra razón, como detalladamente lo hemos visto, de limitar el dominio especialmente en su goce, cuando el interés jurídicamente tutelado por una Ley de Reforma Agraria, está muy encima del derecho privado del titular afectado. ¿cuáles son esos derechos que constituyen el contenido, en gran parte, de aquel interés? Yo digo que el derecho a la vida de la masa campesina, el derecho a su auténtica libertad; el derecho a un trabajo dignamente remunerado, frente a un simple derecho de propiedad privada de quien tiene la tierra abusando en su goce, al permitir que siga ociosa, abandonada y mal explotada; con lo que tal susentismo y desidia de parte de éste no le da derecho a decir que se le está privando de su libertad, propiedad o de su misma vida, por cuanto tal exceso le ha servido sino para oprimir al desposeído.

---

(106).- ECUADOR: Decreto N°. 1480: Ley de Reforma Agraria y Colonización, del 11 de julio de 1964, Art. 2.- En el Art. 3, se dijo: "La propiedad agraria cumple con su función económico-social cuando reúne los requisitos siguientes:

- a).- Explotación eficiente de la tierra;
- b).- Responsabilidad y dirección del propietario;
- c).- Conservación y renovación de los recursos naturales;
- d).- Cumplimiento de las leyes que regulan el trabajo agrícola;
- e).- No constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales.

El principio de función social de la propiedad referido a nuestro país, y estampado de manera categórica en precepto constitucional a - que antes nos hemos referido (Art. 137), no es otra cosa que una voluntad expresa de nuestros constituyentes del año 1950, en afectar el propio núcleo o fondo del referido derecho sobre la propiedad, sustituyéndose de este modo la voluntad del propietario de tal suerte que quiera lo o no, debe someterse a lo que las leyes especiales secundarias definan por "función social", o apliquen su contenido, no pudiendo ser otra cosa que trasladar parte de los beneficios que del goce excesivo de -- ese derecho obtiene el titular, al mayor número de personas; y esto no puede ocurrir, referido al derecho de propiedad sobre la tierra, si ésta permanece ociosa o mal explotada. Y entiéndase bien que la función social de la propiedad tal como dichosamente la tenemos nosotros, no - está referida al bienestar y tranquilidad de las castas tradicionales que detentan la tierra y el poder ( y que se han apropiado el calificativo de "sociedad"), sino a la sociedad en general que, en forma organizada, constituye al Estado, y de la cual forma parte el más mísero campesino, a quien hay que reconocerle en algún momento que su miseria, su hambre, su enfermedad, producto son de su misma **desocupación**, por falta de trabajo permanente en el campo, y su constante explotación de esclavitud disfrazada, situación esta que el Estado no puede **aplaudir ad eternum**, y mucho menos permitir que de su Código Máximo se haga una falsa interpretación por quienes viviendo en la opulencia, pagan todos los medios de difusión - o los tienen en su poder -, para - confundir al pueblo.

## B.- ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA REFORMA AGRARIA.

### 1.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.-

Esta fase comprende el estudio de la administración pública en general, con el fin de ubicar a las instituciones de Reforma Agraria dentro del engranaje administrativo, como entes descentralizados o autónomos, por ser ésta la forma adecuada para gozar de autonomía en el manejo de los fondos, tener un presupuesto especial y facilitar la contratación del personal técnico adecuado. De otro modo, la intensidad de problemas de índole política de un gobierno, a todos los niveles nacionales e internacionales, distrae la urgencia y la oportunidad en la toma de decisiones de conformidad a la problemática de la reforma agraria, que por ser un proceso masivo, va acumulando problemas que deben solucionarse de inmediato, que no dan tiempo a esperar sin riesgo a resquebrajar todo el sistema.

¿A qué nivel se aconseja funcionen las Juntas Directivas de las instituciones de Reforma Agraria?. Están las que funcionan a nivel presidencial y las de nivel ministerial. Se prefieren estas últimas, por cuanto hay mayor oportunidad de funcionalidad.- Este mismo criterio aconseja que las juntas deben ser integradas por pocas personas, entendidas en la materia, y no seguir el criterio político de dar la mayor participación posible, con representaciones de todos los sectores interesados, lo que a la larga viene a obstruir la funcionalidad de los programas (107).

En el Informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria (108), al respecto, se dijo: "Ningún programa de reforma agraria es mas firme que la administración que tiene a su cargo la ejecución-

---

(107).- Apuntes personales, Curso Internacional de Reformas Agrarias, Bogotá, Col. 1967.-

(108).- FAO, .op. cit. pág. 87.-

del mismo, y al factor limitativo de cualquier política de reforma agraria es la capacidad administrativa del país que emprende dicha reforma y todo lo que ella implica. " Esta Conferencia reconoció - que las deficiencias administrativas de los países en desarrollo, son los mayores obstáculos para la ejecución de la reforma agraria, limitación que incide en la decisión de los programas, en el sentido de si éstos han de realizarse a una escala nacional o por etapas.

Es oportuno que analicemos qué amplitud en la toma de decisiones tendrá la autoridad administrativa; cuál será su ámbito de competencia. Empezaremos por tratar de comprender que hoy en día, administrar "es realizar, es incrustar dentro de la realidad social criterios que sirvan al bienestar general; es materializar las opciones de una política (109). Es así cómo debemos concebir una organización administrativa para la reforma agraria; no debemos entender esta administración como expedición de normas generales, en donde los intereses generales se protegen en abstracto, La administración tiene que responder a ideales socioeconómico concretos, por lo cual el Poder Legislativo debe ceder al Ejecutivo la competencia que sea más oportuna para el cumplimiento de sus fines. Esta competencia administrativa puede, entonces, estar específicamente señalada en la ley, dentro de un marco limitado, indicándosele al administrador las medidas que para cada caso debe tomar; y esta es la Competencia Reglada. También puede la ley y para el caso, la de Reforma Agraria, ser de tipo general y autorizar a la administración para que a su juicio establezca la conveniencia en realizar la hipótesis de la ley, a través de una y otra; y esta es la Competencia Discrecional. Esta última se juzga más oportuna para los programas de Reforma Agraria, por las distintas variables que en el proceso de desarrollo se van dando, y además porque, como dice Jaime Vidal Perdomo (110), en la medida en que la materia sea más conocida y obedezca a constantes, podría optarse por una competencia reglada; pero en la medida en que la realidad sea más variada y las constantes menos fijas, deberá dotarse a la administración de cierto poder discrecional. El funcionario administrativo es, pues, quien califica la oportunidad de la medida a tomarse, lo cual de ninguna manera indica que se fo-

---

(109).- Jaime Vidal Perdomo, op. cit. pág. 385.-

(110).- Ibid.-



mente la arbitrariedad, desde luego que si hay competencia, si hay vicios de forma, desvío de poder o violación flagrante de ley, el acto administrativo puede no tener validez alguna, lo que aquí se quiere recalcar, es que cuando se van a dictar leyes que conlleven cambios, reformas, como es una reforma agraria, si no se deja una competencia discrecional a la administración para la fluidez del proceso, sería como dar a luz una criatura sin manos y sin pies. El Administrativista citado, Vidal Perdomo dice: "Ante la imposibilidad de penetrar todos los detalles de aplicación, suelen encontrarse en las leyes poderes discrecionales para los organismos encargados de realizar una política universitaria o de reforma agraria, para citar otros ejemplos" (111).

Otro administrativista de renombre, el Uruguayo Sayaguez Lazo, (112) ha definido la discrecionalidad administrativa "Como la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa". y esto tiene grande importancia en la afectación que la institución de la reforma agraria haga de las tierras que servirán para su programa.

## 2.- DECLARACION DE UTILIDAD PUBLICA O DE INTERES SOCIAL.-

Terminabamos el acápite anterior, diciendo que la afectación de las tierras para los programas de reforma agraria, debe hacerse con criterio discrecional. Pues bien, para ello, es preciso que previamente, y en base a esa competencia, se declaren ciertas regiones calificadas como aptas para el desarrollo de la Reforma Agraria. Las necesidades de Estado, para cumplir con la función social que le corresponden están por encima de los derechos privados de los pocos que detentan la tierra y el agua. Pudiera decirse que se trata de una especie de estado de necesidad en donde se sacrifica un derecho por otro, en tal forma que el sacrificio de uno produzca un mal menor. Cuando se declara de utilidad pública o interés social una cierta región para reforma agraria, se está sacrificando, ni más ni menos, que un derecho de los titulares de esa región sobre el dominio de sus inmuebles, en pro de la sociedad cuya cima de perfección, hasta el momento actual del desarrollo histórico de la sociedad, es el Estado mismo, que carga con todos los problemas y tiene que resolverlos, para evitar que la pobreza y la desocupación empujen a

---

(111).- J. Vidal Perdomo, op. cit. pág. 388.-

(112).- Sayaguez Lazo: "Derecho Administrativo", Tomo II, pág. 403 y sigts.-



los hombres a su propia destrucción. Y como veíamos al hablar de la función social de la propiedad, el interés social es uno de los títulos "ético-jurídicos" que habilitan al legislador para limitar el dominio de cualquier modo, en cuanto sea necesario para satisfacer ese interés social.

Este principio de utilidad pública o de interés social se ha estampado en las constituciones de América y calcado en las Leyes de Reforma Agraria.

Nosotros lo tenemos dichosamente (113), pero causa pena cómo duerme enquistado como huevo estéril en las páginas de nuestra Carta Magna, sin pasar a tener vigencia en una Ley de Reforma Agraria, ni siquiera en otras leyes de inminente necesidad para la protección de los recursos naturales renovables, que especialmente, controlen el bosque, el agua, la destrucción del suelo. Todos estos recursos deben declararse de utilidad pública, y una Ley de Reforma Agraria, los comprende a todos, aunque, como hemos visto, pueden regularse por leyes más especiales, según sea la diagnosis de gravedad del caso.

Se ha discutido públicamente en nuestra prensa nacional (114), a raíz de la reciente "Ley de Riego y Avenamiento", que la "utilidad pública o el interés general", tiene que comprobarse previamente en juicio ante el tribunal competente, por el Estado, el Municipio o la institución descentralizada que desea expropiar un bien, de conformidad al Art. 138 de nuestra Constitución Política. Entiendo que ello es así, pero cuando esa "utilidad pública o interés general", no son por sí solos notorios. Me pregunto, ¿Será necesario que el Estado, el Municipio o una entidad autónoma pruebe ante los tribunales competentes que la Reforma Agraria, el riego, el avenamiento de tierras anegadas, la recuperación de tierras agrícolas y la conservación de suelos, son de utilidad pública o interés general?

¿Podrán los dueños de la tierra y del agua probar que esas mismas actividades que persiguen la realización de los fines del Estado, NO SON de utilidad pública o interés general?. Cuando este interés general es notorio o irrefutable, el Estado se permite DECLARARLO así en la Ley respectiva. DECLARARLO no es imponerlo; pue-

---

(113).- Art. 138 C.P.- "La expropiación procederá por causa de UTILIDAD PUBLICA o INTERES SOCIAL, legalmente comprobados, previa una justa indemnización..." (Inc. 1º).-

(114).- Ver Editorial de LA PRENSA GRAFICA: "Discrepancias sobre Avenamiento y Riego", del 30 de octubre de 1970, pronuncia -

to que si quienes se creen afectados pueden probar lo contrario, en buena hora, el Estado se plagará a sus pretenciones, pero ésto sería como pretender probar la cuadratura del círculo.- Recordemos aquí el poder discrecional del Estado en apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción administrativa, cuando estén -- juego derechos superiores, como es el derecho a vivir en digna libertad que tiene el 60% de nuestra población rural que equivale, de acuerdo a nuestra actual población a unos 2 millones de habitantes, y más exactamente 2.088.168 de miembros de nuestra población.(115).

---

miento de "Asociación Salvadoreña Agropecuaria (ASA), pág. 5, EL DIARIO DE HOY, del 31 de octubre de 1970; y pronunciamiento de la "Asociación Nacional de Agricultores (ANA), pág. 33, EL DIARIO DE HOY, del 31 de octubre de 1970.-

(115).- De acuerdo al "BOLETIN ESTADISTICO", N° 85 de la Dirección General de Estadística y Censos, pág. III, la población de El Salvador, estimada hasta el 31 de diciembre de 1969, era de 3.480.281 habitantes, con una presión demográfica de 174 hab. por Km.2. De acuerdo con los últimos informes de la citada Dirección, nuestra población total, hasta el 1° de julio de 1970, llegó a 3.534.297 hab. acusando una presión demográfica de 176.7 hab. por Km.2: "LA PRENSA GRAFICA", martes 3 de Noviembre de 1970, pág. 22.-

### 3.- Afectación y Adquisición de Tierras.-

#### a) Afectación.-

Consiste en decidir qué clases de tierras se destinarán a los programas de Reforma Agraria en las distintas zonas del país, sin que ello quiera decir que sus propietarios no puedan hacer uso de sus derechos de disposición sobre la tierra, mientras se llega el momento en que la Institución de la reforma agraria decida llevar a cabo proyectos específicos en la región afectada. Llegada esta fase, el propietario está obligado a llegar a un acuerdo con el Estado sobre la negociación del inmueble, tomando en cuenta ya sea el valor catastral o comercial o el valor por peritos de la Institución y del particular interesado. De no llegarse a negociación, el imperio del Estado entra en juego desde este momento y se procede a la expropiación por causa de utilidad pública. Damos por sentado en principio, que la afectación corresponde al ámbito de la administración, aunque se discute si puede afectarse la tierra por un acto legislativo, prima facie, como sería el de expropiar tierras previamente a que el Organismo de la Reforma Agraria decida afectarlas; o que, incluso se confiscuen, de acuerdo a la decisión política que el Gobierno tome en un momento determinado, como sucedió en Guatemala con ciertas clases de fincas propiedad de extranjeros, en tiempo de Arbenz Guzmán; como sucedió en Cuba, también con ciertos latifundios de compañías extranjeras. Así mismo puede darse un caso sui-géneris, como el que sucedió en Colombia, en que por disposición de la Ley No. 200 de 1936, que vino a tener aplicabilidad práctica hasta en 1961, en la Ley de Reforma Social Agraria, y en que se configuró la figura de la "Extinción del Dominio Particular", que consiste en lo siguiente: En la conversión de predios de propiedad particular, en bienes de dominio nacional. De acuerdo con el especialista colombiano Jaime Vidal Perdomo, para que tal proceso pueda cumplirse, se requieren tres requisitos fundamentales: a) que las tierras sean de propiedad privada; b) que en ellas no se ejerza posesión económica conforme al postulado que atribuye a la propiedad una función social que cumplir; y c) que esta falta de posesión económica se haya prolongado por lo menos durante diez años continuos. ( 116 ). Esta exigencia no se extendió, sino a predios mayores de 300 hectáreas. En tanto que la

(116).- Jaime Vidal Perdomo: "TEMA DE CONSULTA PARA ABOGADOS", Publicaciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCO-RA), Bogotá, Col., marzo de 1966, pág. 21.-

Ley de Reforma Agraria y Colonización del Ecuador, de 11 de julio de 1964, fue más tajante al contemplar otra figura que llamó "Reversión de las tierras", en el Art. 38, que dice: "Se extingue el derecho de dominio del actual propietario sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria que se hubieran mantenido inexploradas por más - de diez años consecutivos. Estas tierras pasarán a poder del IERAC". El IERAC es el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. Lo que con ello se pretende es congelar las propiedades que - se van a ocupar para programas de Reforma Agraria, no importa que en algunas zonas tarde mucho tiempo en ponerse en marcha algún proyecto. Mientras tanto, el propietario de los bienes congelados, puede disponer de ellos como le venga en gana; venderlos, gravarlos, donarlos, etc. Al momento propicio, el afectado será quien actualmente sea el dueño.

a.1.- Concepto: Afectación, en general, es la decisión del Estado en declarar aptos para programas de reforma agraria, o de colonización, ciertas clases de tierras en las distintas regiones del país como aquellas tierras incultas o deficientemente explotadas; o por - existir algún problema social inminente; o por haber fácil acceso a las zonas afectadas o resultar favorable la construcción de vías de penetración a éstas; o porque los recursos naturales con que cuenta especialmente climatológicas e hidrológicas, ameritan el desarrollo de una región o regiones determinadas.

#### a.2.- Problemas de la afectación.-

Uno de los principales problemas que pueden surgir inmediatamente después de que se ha declarado determinada región afecta a la reforma agraria, es que sus dueños comiencen a parcelar privadamente - sus tierras entre familiares o a venderlas ficticiamente, en proporciones que no excedan a lo que la Ley declare como derechos de reserva al propietario. Por ejemplo, una persona tiene una hacienda de - 1.500 Ha. de las cuales la Ley sólo le dejaría 300 Ha. como derecho de reserva, afectándose 1.200 Hac. para la reforma agraria. Vendría entonces la burla a la Ley por parte del propietario (quien, como ya hemos dicho, aún declarada una región afecta a la reforma, puede disponer de sus bienes), y si para el caso tiene cuatro hijos mayores y les vende a cada uno 300 Ha., que es el límite puesto en este ejemplo como derecho de reserva, resultaría que al momento de querer entrar en negociación con el dueño de la tierra, aquella hacienda ya - no es de 1.500 Ha., sino que se encontrarían 5 fincas de 300 Ha. ca-

da una de las cuales que no se podrían afectar de ninguna manera, por ser el límite máximo de posesión de la tierra permitido, para el caso planteado: habría tantos derechos de reserva, como propietarios.

Para evitar lo anterior, en la Ley de Reforma Agraria tiene que establecerse un dique a tales maniobras fraudulentas. En primer lugar, estableciendo que será nulo todo traspaso de propiedad a cualquier título que entre vivos haga el propietario después de notificarle la decisión de que la tierra, ha sido afectada para fines de reforma agraria.

Aún más, puede establecerse tal nulidad desde que entre en vigencia la Ley de Reforma Agraria, señalar que también la nulidad puede darse antes de la vigencia de la ley, y si sería posible y conveniente. También la ley puede disponer nulidad o validez de ciertos actos ejecutados antes de la vigencia de la ley, con manifiesta intención de los propietarios de la tierra, en burlar anticipadamente lo que -- dispondrá dicha ley, enterados de ello por todos los medios que, quienes ejercen el control del poder, tienen a su alcance, y máxima si se ha discutido el proyecto públicamente. En Guatemala se dio un caso con la Ley 900 de Arbenz, al disponer en dicha ley que el Gobierno pagaría por las tierras expropiadas, el valor de la propiedad de acuerdo con lo declarado por sus propietarios para efectos fiscales en la época del último avalúo catastral hecho con anterioridad al 9 de mayo de 1952 (la Ley fue aprobada por el Congreso el 17 de junio de 1952). (117). Pero ello quizás ofrecería inconvenientes de orden económico, y hasta político, según la base social del sistema imperante. Debemos tener bien claro, que la Ley debe dejar discrecionalidad administrativa a la Institución ejecutiva de la Reforma Agraria, para que, por Decretos especiales, se afecten las regiones donde se ejecutarán proyectos específicos de Reforma Agraria. Esto requiere previos estudios socio-económicos de la región, análisis de los recursos naturales disponibles, estudio de costos en infraestructura; problemas de mercado. De acuerdo a los costos comparados de una u otra región, se comienza dando prioridad a aquellas regiones donde se cuenta con mayores recursos, especialmente si la tierra es del Estado, o ha sido donada o vendida a precio simbólico para la Reforma Agraria, pues ello abarata -- sensiblemente un Proyecto de Reforma Agraria: De tal suerte que una región puede estar afectada para la Reforma Agraria y hasta varios años después el Estado puede decidir poner en marcha en ella la Refor-

(117).- Nathan L. Whetten, en Oscar Delgado, op. cit., pág. 601.-

ma Agraria.

Puede también establecerse que si aún dividida la antigua finca en varias propiedades, cada una de éstas es tan grande que exceda al derecho de reserva establecido por la ley, se reducirá tal derecho de reserva en un límite proporcional de acuerdo a la extensión de cada fundo en particular, a juicio de la Institución de Reforma Agraria.

Veamos ahora las consecuencias que pueden surgir de acuerdo al criterio que se adopte para la afectación de la tierra. Decíamos -- que lo propio es dejar al poder discrecional de la institución ejecutora de la reforma agraria, la decisión de la medida en cuanto a las regiones que deben afectarse y en cuanto a las prioridades para poner en marcha los proyectos específicos en cada una de ellas. Seguimos sosteniendo que para ejecutar una reforma agraria sin fricciones que impidan el libre juego de todos los intereses que incidan en el proceso, debe el legislador establecer la discrecionalidad administrativa, especialmente en lo que se refiera esta parte a la afectación y al momento de la expropiación, cuando falte la voluntad del propietario de la tierra afectada para negociarla con el Estado. Pero este criterio de la discrecionalidad administrativa hay que saberlo manejar, lo que estará en relación con el grado de conciencia que un Gobierno tome para hacer la Reforma Agraria y con la base socio-política del mismo; y ello depende, en mucho, de los funcionarios -- que van a tener a su cargo las decisiones. Si éstas son personas -- nombradas por compromisos políticos de contenido reaccionario o anti popular, seguros estaremos del fracaso de la reforma y especialmente de las decisiones sobre la afectación de la tierra, puesto que en este punto se infiltrará siempre al poder de los actuales dueños del recurso dicho, para que las zonas afectadas no sean las de ellos. Resultaría en este caso que se afectaría las regiones de peores condiciones ecológicas, las peores clases de suelos; aquellas donde se seguiría sembrando pobreza estacional.

Lo aludido por último en el párrafo anterior, sería uno de los más graves problemas que podrían comenzar a observarse, si el grado de responsabilidad del Gobierno no está a la altura que exigen las ejecuciones acertadas de la Reforma Agraria. Para evitar lo anterior debe ponerse en la dirección o en las Juntas Directivas de las instituciones de la reforma agraria, a gente responsable y que conozca -- los problemas; gente que tenga conciencia de lo que se desea reali--

zar; que entienda que la reforma agraria no debe ser frenada por medidas que la desvían de su propio fin; por gente, en fin, que tenga plena valentía de tomar decisiones imparciales que no se presten al juego de los intereses tradicionales.

Podría decirse que para evitar esta clase de sucias maniobras - de contrareforma que siempre intentan los dueños de la tierra, y ante las que condenablemente se inclinan con servilismo los funcionarios de la reforma agraria, en todos los países donde se hace reforma sólo para paliar situaciones gravísimas de orden socio-económico, la Ley de Reforma Agraria debería regir todas las situaciones, o de jarras para su Reglamento; en otras palabras, proscribir la discrecionalidad administrativa, que puede ser un arma de dos filos peligrosa, para la ejecución de los programas; todo por los riesgos a -- que nos hemos referido. Pero éste es desconfiar de antemano de la -- conducta de tales funcionarios; y una decisión de tan vital y trascendental proyección hacia el futuro de la patria, no permite actuar con paños tibios y exige de todos sus hijos el ejercicio de sus aptitudes creadoras, una férrea voluntad y la más limpia actuación dentro de su ámbito de decisión, para empujar el carro de la Reforma Agraria, que llevaría un cargamento de felicidad; que conduciría hacia senderos otrora inaccesibles a los desheredados de la tierra. -- Quien intente detener ese carro en su lento pero seguro destino, mal haría en llamarse hombre, porque hombre es aquel que ve por el futuro de los demás, y no sólo por su propio destino. Sólo pueden vivir alejados del mundo, los dioses o los faltos de razón. Pero aunque -- nos cueste dar crédito a la existencia de seres que creen que la Patria es un mercado de libre juego de voluntades y pasiones, es lo -- que abunda y echa a paerder todo proceso de Reforma Agraria, por perfecta que sea su concepción, cuando no hay conciencia general en el pueblo de llevar adelante los cambios; de organizarse unido para ello; los intelectuales que pudieran impulsar el proceso se venden baratamente para dar falsas interpretaciones a las leyes pertinentes -- para desorientar y dividir, todo en servicio a cuestiones de partido, contribuyendo así, al mantenimiento del STATU QUO favorable a las oligarquías terratenientes y monopolizadoras del poder político.(118).

---

(118).- Como ejemplo de lo que venimos sosteniendo, citaremos a Colombia, que se esfuerza por corregir los errores de su <sup>a</sup>reforma; -- que trata de llevar adelante el proceso que ha tratado de ser frenado, conscientemente. El colombiano Antonio J. Posada ("La Reforma Agraria", en Oscar Delgado, op. cit. pág. 636), dice: "Falta de mística oficial: Posiblemente y como resultado de la actitud abiertamente contraria de parte de los grupos que ejercen control directo o indirecto sobre los factores del poder



Los anteriores, constituyen los principales problemas que sobre afectación pudieran darse, sin excluir otros propios de la situación del momento, tales como los generados por el hecho de excluir de la afectación aquellas propiedades que pertenezcan a sociedades agropecuarias, escape que tuvieron los terratenientes del Perú, como lo veremos a vía de ejemplo, en lo que pasaremos a analizar como casos -- concretos de legislación comparada, de algunos países Latinoamericanos, así:

VENEZUELA: se afectaron tierras no sólo de propiedad privada, sino también las del Estado; quedando afectas aquellas pertenecientes a entidades públicas, las que no pertenecían a nadie, o baldías; los bienes de dominio privado del Estado, adscritos a distintos organismos y los bienes pertenecientes a las Instituciones Autónomas. Así mismo se afectaron los bienes que habían sido adquiridos por funcionarios, por enriquecimiento ilícito, pasando a ser bienes del dominio privado de la Nación. También, se afectaron tierras pertenecientes a Municipios, previo un convenio con éstos; las tierras pertenecientes a las explotaciones concedidas a compañías petroleras, en la medida que no interfirieran con la actividad del Gobierno, siendo así como desde 1958 no da Venezuela esta clase de concesiones. Por último, se afectaron las tierras de los particulares, en tanto no cumplieran con la función social. (Arts. 10, 11, 12, 13, 14, 19, 23, 39, Ley de Reforma Agraria).

Además, en Venezuela, se dió un Decreto especial afectando todas las tierras donde se hubieran hecho obras de infraestructura y que hubieran estado en zonas ya afectadas por la ley, sin reconocerse derechos de bienhechurías o mejoras. Este Decreto afectó como 20 Distritos. (119).

---

político, económico y social, a lo cual debe agregarse la incertidumbre política que ha prevalecido en lo que va corrido del actual gobierno (el que fungía en 1963, a 2 años de haberse puesto en marcha la Reforma Agraria), la reforma agraria no ha recibido de parte de éste, a mi manera de ver las cosas, el énfasis necesario para realizarla con más intensidad y rapidez. Con notables y obvias excepciones entre los altos directivos del INCORA, ha faltado mística e interés por la reforma en el gobierno, hasta el punto de que como es de todos sabido, la apropiación presupuestal necesaria para atender a su funcionamiento limitado en 1964, no fue incluida en el proyecto oficial de presupuesto ordinario presentado en julio al Congreso y sólo lo fue -- hace breves días en el extraordinario. ¿Olvido?. ¿Mala Voluntad?. ¿Interés político en darle a la ley una aplicación puramente formal y retardada?. No lo sé, pero ese es el hecho real. Esto del mayor o menor grado de interés de los funcionarios oficiales en la aplicación de la reforma es importante, como quiera que el contexto general para la aplicación de la ley es permisivo y no taxativo, además que no se fijan términos para su aplicación...etc"

(119).- Decreto N° 192, de 3 de Nov. de 1964, que en uno de sus CONSI-



Por otra parte, la Ley facultó al campesino mismo para que pudiera denunciar las propiedades que, según su concepto, no cumplan con la función social, ante una delegación regional, quien deberá - investigar al respecto dentro de los 30 días siguientes (Art. 9). - El Reglamento de la Ley (Arts. 1 al 3) establece el procedimiento a seguir, respecto a esta denuncia. Para los demás casos no hay prácticamente procedimiento de afectación a seguir.

Según la primera Ley de Reforma Agraria, No. 15037, de 21 de mayo de 1964 del PERU, afectaron en primer lugar los bienes del Estado, y se transfirieron a la institución de la reforma agraria (Instituto de Reforma y Promoción Agraria: IRPA), obligando a todos los Ministerios a que rindieran informe de sus bienes; se afectaron, además, los bienes de las personas jurídicas de derecho público, y todas las tierras que por ley, revirtieron al Estado. En esa legislación de reforma agraria, se estableció una novedad: la reversión al Estado de terrenos fueron denominados "ERIAZOS" y definidos como aquellos que no están sujetos a explotación, que no son cultivados por falta o exceso de agua, y los improductivos. Posiblemente esta figura se dio debido a la escasez de agua que tiene Perú, y la regulación de esta clase de terrenos eriazos, se hizo en el Reglamento de la Ley. Se afectaron también las tierras de propiedad privada, en su totalidad cuando son incultas o mal explotadas, así como los predios denominados "anfeudados" o sean los ocupados por Colonos, Ya

---

DERANDOS, dijo: "Que las obras de infraestructura realizadas por el Ejecutivo Nacional, Ejecutivos Estatales, las Municipalidades y Organismos Oficiales Autónomos, benefician principalmente tierras de entidades públicas afectadas a los fines de la Reforma Agraria, de conformidad con los Arts. 10 y 11 de la Ley Respectiva; y que las tierras rurales beneficiadas por dichas obras deben ser incorporadas al desarrollo económico de la Nación, mediante su utilización por parte del Instituto Agrario Nacional para fines de Reforma Agraria". En esta forma quedaron afectadas las tierras baldías en los Estados de Aragua, Barinas, Cojedes, Guárico, Mérida, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Zulia, que habían sido favorecidos con infraestructuras y por sistemas de riego, así como carreteras primarias. En el Art. 3 del mismo Decreto se dijo: "Afectadas como están todas las tierras baldías por la Ley de Reforma Agraria, nadie podrá reclamar el pago de bienhechurías efectuadas en esas tierras con posterioridad al 5 de marzo de 1959, cuando las extensiones ocupadas excedan de los límites establecidos por el Art. 29 de dicha ley". (150 Ha. de tierra de 1ª calidad; o sea, límite del derecho de reserva).

FUENTE: Dr. Miguel Angel Hernández O., "LEGISLACION AGRARIA VENEZOLANA", Asesoría Jurídica del Instituto Agrario Nacional, Editorial Sucre, Caracas, Venezuela, 1969, pág. 313.-

naconas, Aparceros, Arrendatarios, Allegados, etc. También se afectaron, en su integridad, los bienes rústicos de las Iglesias, Conventos, Monasterios y asociaciones religiosas, cualquiera que fuera su credo, exceptuando las áreas dedicadas exclusivamente a la enseñanza social, investigación científica o sostenimiento de instituciones. (Ver Arts. del 9 al 17 de la Ley).

La primera Ley de Reforma Agraria del Perú, establece distintos criterios de afectación, de conformidad a sus tres regiones -- bien marcadas: La Costa, la Sierra y la Selva. La Ley sólo establece escala de afectación para la región de la Costa (Art. 30), desde 150 Ha. en adelante para tierras de cultivo bajo riego permanente. Las tierras de la Costa son las tierras feraces del Perú, y de nada sirvió la escala de afectación, puesto que el legislador dejó una puerta de escape para favorecer a los terratenientes de esa región. Esta es una especie de contra-reforma establecida por el Art. 25 de aquella Ley, que permitió que cuando una propiedad estuviera bajo el sistema de condominio o fuese de una sociedad, para efectos de la afectación, no se tome como un sólo predio, sino que es tomarla en cuenta lo que a cada socio o dondomine correspondiera, proporcionalmente, de acuerdo a la posible y respectiva su participación en la sociedad o condominio. Este artículo propició la fiebre de sociedades en la Costa, que es donde está la agricultura en el Perú. Por otra parte, se introdujo un "régimen de excepción", por el cual quedaban inafectables las propiedades de empresas existentes que procesaran industrias de transformación. (Art. 38). Es por ello, que, prácticamente, todas éstas también operan en la Costa. Por lo anterior, no se pudo hacer reforma agraria en la Costa del Perú. -- (120).

En la Selva, se libró a la afectación Decretos especiales, pero posteriormente, se dieron otros desafectando las explotaciones ganaderas, especialmente. (121).

En la Selva, se desafectaba el doble de la tierra que estuviera eficientemente explotada, para reservas forestales, o ampliación del cultivo o rotación de los mismos (Art. 35).

La Ley peruana de 1964 se cuidó de definir la afectación, como "la limitación del derecho de propiedad rural impuesta con fines de Reforma Agraria, en forma expresa e individualizada, a la totalidad

---

(120).- Apuntes personales, Curso Internacional de Reforma Agraria, Bogotá, Col., 1967, Informe de representantes del Perú.-

(121).- Ibid.-

o parte de un predio, para su expropiación por el Estado y su posterior adjudicación a campesinos debidamente calificados de conformidad con esta ley. La afectación parcial no limita el derecho de libre disposición del resto del predio." (Art. 8).

En la nueva Ley de Reforma Agraria del Perú, dada por Juan Velasco Alvarado, por Decreto-Ley No. 17716, de fecha 24 de junio de 1969, se afectaron todas las tierras sin distinción, no sólo las tierras malas. Se afectaron en especial las tierras feraces de la Costa, que la Ley anterior había dejado fuera, permitiendo su inafectabilidad solamente si son sociedades las dueñas de las mismas. Quedan exentas también las de la región de la Selva, donde aún se mantiene la legislación de Balaúnde Terri. Para las tierras dedicadas a la industria derivada de la caña de azúcar se fija un máximo de 150 Ha. en la costa y de 200 Ha. en otras regiones, que no puede expropiarse.

Mediante la nueva Ley se implantaron las "Cooperativas Agroindustriales" con intervención estatal, mediante el Banco de Fomento Agropecuario e industrial y Ministerio de Agricultura y Pesquería, al igual así como los "SOVEKHOZES" rusos, que son propiedades del Estado explotadas comunalmente. Los títulos los da el Ministerio de Agricultura y Pesquería. La nueva Ley se ha descuidado de dar importancia al crédito agrícola, y a la asistencia técnica, lo que a la larga puede llevar siempre al fracaso a la Reforma Agraria, por muy buena intención que haya de impulsarla con más fuerzas que las que la anterior ley suponía.

Paso positivo de la nueva Ley debe considerarse el pago con bonos del precio de la tierra afectada, bonos que son de tres series: A, B y C, a lo largo plazo, (20, 25 y 30 años), con el 4%, 5% y 6% anual respectivamente, exentos de todo impuesto, pero que no sirven para pagar tales obligaciones frente al Fisco. Se ha dado, sí, una oportunidad al tenedor de bonos: puede convertir el 50% de ellos en dinero efectivo, en el momento que lo desea, siempre y cuando sea para invertirlo en agro-industrias y que el interesado ponga, a su vez, otro 50% de la inversión en efectivo, con lo que la Junta de Gobierno logra dos objetivos: Evita en buena parte la transfabilidad de los bonos agrarios e inyecta una buena dosis de impulso al sector industrial que se verá estimulado en esta forma.-

COLOMBIA: en el Art. 55 de la Ley sobre Reforma Social Agraria se establece un orden taxativo de afectación de las tierras, utilizando en primer término las tierras baldías, fácilmente accesibles a

los campesinos de la región. El inciso segundo del Artículo citado, deja a la discrecionalidad del INCORA, la afectación de otras tierras, o sea las privadas, en cuyo caso se sigue el orden siguiente:

1o.- Tierras incultas, que no sean las afectadas por la extinción de dominio a que se refiere el Artículo 22;

2o.- Tierras inadecuadamente explotadas;

3o.- Los predios bajo sistema de arrendamiento o aparcería, -- cuando en esta última no participe el dueño en la dirección o explotación, exceptuándose los fundos que sean propiedad de menores o incapaces;

4o.- Las tierras que aún estando adecuadamente explotadas, deseen enajenarlas voluntariamente sus dueños, en las condiciones previstas en la ley.

Posteriormente se dictó un Decreto reglamentario (Decreto No. 1489, de 1962), estableciendo que si el INCORA deseara adelantar algún Proyecto, puede d i s c r e c i o n a l m e n t e afectar otras tierras que no estén en el orden prioritario establecido en el Artículo 55 de la Ley.

Una forma de afectación sui-géneris que existe en la legislación colombiana, consiste en lo que se llama EXTINCIÓN DE DOMINIO de bienes inmuebles pertenecientes a particulares, por el sólo hecho de haber permanecido inexplotados durante 10 años o más, en forma continua. Esta forma de adquisición de bienes que ahora esté regulada por la Ley (Arts. 22 al 28), data desde la Ley 200 de 1936, pero que nunca se aplicó, sino 26 años después por el INCORA, y no se aplicó porque no hubo nunca un organismo encargado para ello, no se detalló el procedimiento a seguir y la carga de la prueba pertenecía al Estado, quien tenía que probar la inexplotación, no habiéndose establecido cuáles eran los medios de prueba. No fue sino la Ley 135 sobre Reforma Social Agraria, la que vino a llenar todos aquellos vacíos y la carga de la prueba la trasladó al particular afectado. Por este sistema de extinción del dominio, en Colombia se habían afectado e incorporado a los fines de la Reforma Agraria, -- 1.885.695 Ha. (122).

Decía anteriormente que esta forma de afectación de tierras, la Reforma Agraria colombiana, es de naturaleza sui-géneris, porque no es expropiación propiamente dicha en su sentido tradicional; ya que no hay conflicto de intereses entre el Poder Público y el particu--

---

(122).- Apuntes personales, Curso Internacional de Ref. Agraria, Bogotá, Col. 1967.-

lar afectado no es confiscación; ni prescripción ya que si se da el no uso por determinado tiempo de parte del dueño no se ve quien ha ya estado usando el fundo en su lugar.

GUATEMALA: en la época actual la afectación de la tierra para fines de Reforma Agraria se hace por medio de Acuerdo del Consejo Nacional de Transformación Agraria, declarando de "alto interés social el conjunto de trabajos y obras de transformación" en una zona de desarrollo agrario determinada, quedando desde entonces el INTA (Instituto Nacional de Transformación Agraria), facultado para ocupar los bienes, cuya enajenación forzosa fuere necesaria, por haber sido declaradas tierras ociosas (Art. 40). Sin decirlo expresamente, el orden de afectación de tierras lo establece el Art. 148:

1o.- Las que habiendo sido propiedad o posesión particular quedan vacantes;

2o.- Las de uso público, cuando dejen de serlo por virtud de ley o acuerdo gubernativo;

3o.- Las que forman parte del patrimonio del Estado y las que adquiera por cualquier título, cuando así se disponga de acuerdo con la ley; y

4o.- Los excesos de los inmuebles de propiedad particular.

Los excesos de que habla el último numeral, sólo podrán ser titulados por el propietario de fincas rústicas debidamente cultivadas, si prueba posesión por más de 10 años sobre dicho exceso (Artículo 166).

No se afectan por la Ley (Art. 46), aquellas tierras que aún ubicadas en zonas de desarrollo de acuerdo al Plan General, le sean necesarias al propietario, de acuerdo al sistema de labranza, a la extensión de la finca o a la necesidad de instalar el mayor número posible de colonos tomando en cuenta el máximo rendimiento de la producción agrícola de la zona. (123).

NICARAGUA: el propietario tiene la facultad de indicar la unidad económica que le convenga. No dice qué cantidad; pero el Artículo 18 de la Ley, establece que las tierras afectadas a la Reforma Agraria, son:

1o.- Las tierras nacionales, bien sean baldías o del dominio privado de la Nación;

2o.- Las ejidales, las del dominio privado del Distrito Nacio-

---

(123).- Decreto Legislativo N° 1551: Ley de Transformación Agraria, de 17 de Oct. de 1962, El Guatemalteco N° 97, 19 Oct./62, publicada en Colección Legislativa, FAO, Vol. XII, N°, V/1b.-

nal o de los municipios y las de los entes autónomos del Estado;

30.- Las que adquiriera el Instituto, mediante convenios con sus dueños o que le sean ofrecidas para colonización u otros fines de la Ley;

40.- Las de particulares que no cumplan con la función social de la propiedad. (124).

CHILE: son afectables todas las tierras que excedan de 80 Ha. de riego básico, calculadas conforme a una Tabla de Conversión que establece la Ley, aunque la propiedad esté en comunidad (Art. 3 y 172).

Son asimismo afectables todos los predios rústicos que se encuentren abandonados y los que estén mal explotados. (Art. 4). La Ley no habla de afectabilidad a la reforma agraria, sino de afectos a la expropiación. (125).

BOLIVIA: la Ley Boliviana confunde la afectación con la configuración. De una vez la propiedad pasa al Estado. No hay declaración previa de afectación de zonas como en las otras leyes. Y así se dijo en el Art. 34 que la propiedad definida como latifundio queda afectada en toda su extensión. A su vez, el Art. 30 dijo: "Queda extinguido el latifundio." Dejó inafectable la pequeña y mediana propiedad, y las propiedades de empresas agrícolas que conservaren el régimen mixto de colonato y asalariado (Art. 32 y 36).

Por medio de la Ley revirtieron al dominio de las Comunidades Indígenas aquellas tierras que les habían sido usurpadas desde el 1.º de enero de 1900 (Art. 42).

Se afectaron, además, las tierras de las Municipalidades que no estuviesen ocupadas por obras de servicio públicos, las tierras de las instituciones religiosas que excedieran al uso normal de sus actividades. (Art. 53 y 54).

La Ley también dispuso sobre una afectación especial de tierras a la Reforma Agraria: la REVERSION de las tierras baldías al dominio del Estado, que no hubiesen cumplido con las finalidades de la Ley del 26 de Octubre de 1905. Esta Reversión fue sin indemnización. (Art. 67).

Precisamente para dar lugar a maniobras de contrareforma evadiendo la afectación de la tierra por medio de sociedades o proindivisiones, se estableció en la Ley que las propiedades de tal natura

(124).- Ley de Reforma Agraria, Decreto Nº 797, 3 de abril, 1963. (+)

(125).- Ley Nº 16.640 sobre Reforma Agraria, de 16 de julio de 1967, COLECCION LEGISLATIVA: FAO, Vol. Nº XVI, Nº 3.

(+).- La Ley Agraria de Nicaragua, publicada en COLECCION LEG. FAO, Vol. XIII Nº 1.

leze se considerarían divididas en tantas propiedades como copropietarios sean; esto es, para dar a cada copropietario su propio derecho de reserva. Estos son siempre, pasillos que quedan, por ignorancia o por malicia, a pesar de que la Ley boliviana fue dada con ideal revolucionario, pudiendo considerarse, por ende, como un grave error, o un favoritismo especial a la propiedad de personas jurídicas. (Art. 52).

REPUBLICA DOMINICANA: aquí se afectaron solamente las propiedades del Estado, estableciéndose que deberían ser utilizadas en la forma y manera que más beneficie a las masas trabajadoras rurales, a los pequeños agricultores y la Nación en general (Art. 13 de la Ley de Reforma Agraria, de 27 de abril de 1962). En el Art. 14 de aquella misma Ley se dijo que el Instituto Agrario distribuiría tales tierras del Estado que le fueran asignadas, a verdaderas unidades familiares pertenecientes a agricultores de escasos recursos. Se permite, además, la obtención de grandes fincas de particulares, cuando así lo dispusiere el Instituto Agrario.

PANAMA: la forma normal de adquisición es la expropiación, en el supuesto legal; pero en la práctica resulta que la forma normal es la compraventa entre el Estado y propietarios.

CUBA: se afectaron y redistribuyeron todas las tierras en exceso de 402.6 Ha., equivalentes a 30 Caballerías (Art. 1 de la Ley de Reforma Agraria de 1959). Sin embargo, en el Art. 2 se establecieron excepciones, como cuando una explotación esté rebasando los promedios del 50% de producción nacional (relativa a la producción promedio por hectárea, con métodos técnicos de cultivo), y necesite más extensión para su explotación cañera, ganadera o cultivos de otra índole: Puede concedérsele, entonces, hasta 1.342 Ha.; o sean, un equivalente a 100 Caballerías.

Los anteriores eran los derechos de reserva y límites de afectación de la propiedad rural establecidos por la Ley, pero el descontento de los terratenientes y la participación de éstos en el bloque a la Revolución determinaron la reforma de la Ley para extender los límites de afectación. Por el Art. 10. de la segunda Ley de Reforma Agraria, del 3 de octubre de 1963, se redujeron las 30 caballerías a sólo 5 caballerías como límite del derecho de reserva para la propiedad particular. Lo que quiere decir que se afectaron los antiguos derechos de reserva, exceptuando aquellas fincas que mantuvieron su mismo ritmo de producción desde la promulgación de la primera Ley, como premio a sus propietarios por la plena disposición de cola

ocorar con la Revolución. (126).

### a.3.- Derechos de Reserva

Todas las legislaciones de reforma agraria establecen un derecho de reserva o de exclusión a favor del propietario; que varía de extensión de acuerdo al criterio que se siga en orden a la radicalidad de la reforma o a la necesidad o conveniencia de mantener el nivel de producción del momento de iniciación de aquélla, en cuyo caso se permite que el dueño siga siéndolo de aquella parte que normalmente ha estado explotando antes de la vigencia de la Ley, o que prometa cultivar dentro de un plazo prudencial, si pretende ampliar su explotación.

Un criterio técnico generalmente aconsejado para decidir sobre el derecho de reserva es el de permitirlo únicamente para aquellos propietarios que cultivan directamente la tierra y negarlo para los ausentistas, o que la han mantenido ociosa; o sea, que el derecho de reserva debe estar condicionado al cumplimiento de la función social de la propiedad. Cada legislación debe definir claramente esta cuestión, para evitar problemas de interpretación. Veamos algunos ejemplos:

BOLIVIA: para la pequeña y mediana propiedad, en la Zona del altiplano y puna, desde 10 Ha. hasta 35 Ha. En la Zona del Valle, desde 4 Ha. en zona de riego, 12 Ha. en seco y 3 Ha. para siembra de vid. En la Zona Sub-Tropical, desde 10 Ha. hasta 80 Ha. En la Zona del altiplano, desde 80 Ha. hasta 350 Ha. En la Zona Tropical Agrícola, desde 500 Ha. hasta 800 Ha., alcanzando un derecho de reserva hasta de 2000 Ha. en la región Oriental de esta última zona. Las propiedades ganaderas de esta misma zona alcanza, desde la pequeña propiedad ganadera de 500 Ha., pasando por la mediana propiedad de 3.500 Ha., hasta 50.000 Ha., para la Gran Empresa ganadera, con no menos de 10.000 cabezas de ganado mayor, permitiéndose, prácticamente, en Bolivia, la explotación ganadera extensiva, a razón de 5 Ha. por cabeza de ganado. (Arts. 15, 16, 17 y 21).

A los dueños de propiedades agrícolas de las zonas tropical y subtropical, se les dejó en libertad de escoger la tierra que quisieran. Así, el Art. 41 estableció que el dueño de la propiedad afectada tiene el derecho de escoger las porciones que más le convengan para la construcción de su propiedad, debiendo darle la forma de un cuadrilátero.

PERU: en la Ley vigente, los derechos de reserva para quienes ex

---

(126).- Bolivia: Decreto Nº 3464,2 de Ag. 1953; República Dominicana: Decreto Nº 5879, Abril 1962; Panamá: "Código Agrario", Ley Nº 37,21 Oct. 1962; Cuba: Reformas a la Ley de Reforma Agraria: 3 de Oct. de 1963; y Ley de 17 de Mayo de 1959, en COLECCIÓN LEGISLATIVA, FAO, Vols. Nºs. XII, Nº 2; XIII Nº y Nº 1.-



ploten directamente su propiedad, son: 150 Ha. en tierras de cultivo con riego permanente; de 300 Ha., con riego eventual; 450 Ha., - tierras de secano y 1.500 Ha., en tierras de pastos naturales (Artículo 29). Esto es en la región de la Costa. Para la Selva, se establece el derecho de reserva igual al área que esté bajo cultivo - directo por su propietario en forma eficiente, más una superficie igual al doble de esa cantidad para reserva forestal o cultivos de rotación. Y al hablar de la afectación, vimos que los derechos de reserva para las propiedades de empresas agrícolas dedicadas a la transformación industrial, son hasta el límite indispensable para mantener eficientemente el funcionamiento de sus instalaciones, lo cual ha hecho imposible la reforma Agraria en la Costa, donde se -- han concentrado estas empresas de industrias de transformación. Los límites de derechos de reserva para la región de la Sierra, son establecidos por medio de Decreto Supremo del Consejo de Ministros, - previo informe del Instituto de Reforma Agraria, por provincias, se -- gún zonas ecológicas. En el caso de predios agrícolas eficientemen -- te trabajados por sus propietarios, éstos pueden solicitar amplia -- ción de los derechos de reserva hasta el cuádruplo de los límites - de inafectabilidad fijados por Decreto. (Arts. 32 y 34).

CHILE: todo propietario exclusivo de un predio rústico expro -- piado por la causal de expropiación establecida según la Ley, tiene derecho a conservar en derecho de reserva, hasta 80 Ha. de tierra - de riego básicas, y si tiene más de cinco hijos, se le aumenta en - 10 Ha por cada hijo que exceda de ese número. El derecho de reser -- va no puede ejercerse sobre predios dados en arrendamiento o cual -- quier otra forma de explotación a terceros. En ningún caso se da - derecho de reserva, al propietario que tuviere el predio en abando -- no o mal explotado. (Art. 16).

NICARAGUA: El literal "e)" del Art. 21 de la Ley establece un derecho de reserva que no podrá exceder en ningún caso de 500 Ha. - de tierras de primera clase o sus equivalentes en las otras clases, más la reserva forestal respectiva.

COLOMBIA: establece como derecho de reserva 100 Ha. en los ca -- sos de expropiación de tierras adecuadamente explotadas, con fines de ensanchamiento de zonas de minifundios, o de concentración parce -- larias (Art. 58); y hasta 200 Ha. en casos de tierras inadecuadamen -- te explotadas, si contra el propietario fuere a adelantarse una ex -- propiación.(Art. 59). Y en las zonas de Distritos de Riego, los -- dueños de los predios que se adquirieran, tendrán derecho a que se --

les excluya o reserve en dicho distrito, preferentemente dentro del predio que poseían, hasta una extensión de 100 Ha., debiendo pagar el precio original que el Instituto pagó por ellas. (Art. 68 No.2).

GUATEMALA: se deja el derecho de reserva a los propietarios cultivadores directos, fijado en atención a la extensión de las fincas, sistema de labranza de la tierra, necesidad de instalar mayor número de colonos con el fin de obtener el máximo rendimiento de la producción agrícola. (Art. 46 de la Ley).

#### b) Adquisición de Tierras

La adquisición de las tierras para la reforma agraria se verifica de diversos modos. Todo depende de la política adoptada por los Gobiernos, de acuerdo al criterio adoptado para romper las actuales estructuras (tradicionales). Asimismo, depende del presupuesto especial de que se disponga para comprar la tierra, si es que no se quiere pagar con bonos agrarios y a largo plazo, siendo ésta la única forma de poder financiar un programa masivo de reforma agraria en países como los nuestros, sin recursos de capital. En las distintas leyes de Reforma Agraria en Latinoamérica se opta, por regla general, por seguir una política casi uniforme que consiste en llegar a un acuerdo con el dueño de la tierra sobre el precio y la forma de pago (pago efectivo o diferido a corto, mediano y largo plazo). Las leyes son bastante tolerantes al permitir trámites engorrosos para el caso de no llegarse a un acuerdo contractual: se procede a la expropiación según los procedimientos de cada legislación, lo que implica esperar el largo recorrido de recursos en todas las instancias. Esto retarda la ejecución de los programas. Es en esta fase que las legislaciones de Venezuela y Colombia establecen una figura jurídica peculiar: la expropiación de urgencia, en que pasa inmediatamente la propiedad a la administración del organismo de la reforma agraria, previo depósito de los bonos de la deuda agraria a favor del propietario, mientras se decide en juicio si procede o no la expropiación definitiva.

#### b.1.- Adquisición en forma Voluntaria

Es la forma común y corriente adoptada por las leyes de reforma agraria que no han nacido por revoluciones. Precisamente es lo que retarda el proceso masivo de la reforma agraria, porque nunca los dueños de la tierra desean que se les pague en forma de bonos, y mucho menos a largo plazo y a bajos intereses. De ahí que aunque llegue un momento de hacer compulsiva la decisión del Estado de adquirir la tie

rra que voluntariamente no quiere ceder su propietario, para entonces ya ha transcurrido un tiempo precioso enclaustrado en las salas de los tribunales y cortes de apelaciones; en donde en la mayor parte de casos de hecho se engavetan los juicios de expropiación, ya que el Poder Judicial generalmente en todos los países de Latinoamérica ha estado de parte de la realidad de mantener el actual estado de cosas, - respecto al derecho de propiedad, debido, entre otras cosas, a intereses que generalmente se deben a relaciones tradicionales entre poderdantes y apoderados; o dicho de otro modo, entre los dueños del poder económico y sus apoderados judiciales.

Para cambiar este estado de cosas y ablandar la voluntad de los dueños de la tierra en el sentido de ceder por lo menos el goce de la que exceda a sus satisfacciones, hay que emprender una lucha férrea - para cambiar también la mentalidad de los civilistas para que inculquen en las mentes obsecadas de quienes sean sus poderdantes, en tales situaciones de ventaja, que la propiedad ya no es ese derecho inviolable que han venido conociendo; explicarles que la propiedad es y ha sido siempre un derecho en función de la comunidad, como desde los tiempos primitivos se ha venido predicando por preclaros hombres, que han sido líderes carismáticos de muchos cientos de millones de hombres en la historia de la humanidad, fundadores de las principales religiones que actualmente dominan el mundo. Entendamos de una vez por todas que si falta la voluntad de quienes tienen el recurso más indispensable en su poder, la tierra, el Estado tiene que sustituir esa voluntad por un acto de imperio, como ente soberano, como rector de débiles y poderosos; como supremo administrador de la sociedad en general, y no sólo de aquella sociedad entendida como casta o castas privilegiadas. La raza humana avanza en un proceso de cambio, hacia adelante, y no regresivo; no queda, así, otro remedio que la consolidación del Estado Superior, progresivo; del Estado que sustituya la voluntad de quienes viendo la necesidad de los cambios no ceden la tierra que les sobra; de quienes sí justifican la decisión imperativa -- del Estado en apagar con la metralla los ánimos saturados de los desheredados, pero no justifican que el Estado intervenga regulando el mejor uso de la tierra, a fin de dar ocupación y propiciar mejores ingresos a aquellos que tarde o temprano la tomarán por sus propias manos. Son altos intereses de la Patria los que obligan al Estado a intervenir contra la voluntad de los dueños de la tierra. Nace, así, como un derecho del Estado, la Expropiación. En nuestro derecho, pues, y en toda la legislación latinoamericana, la Expropiación se impone sobre la voluntad del propietario.

## 5.2.- Adquisición por Expropiación

Decíamos que la expropiación es una figura jurídica, substitutiva de la voluntad del propietario, con el fin de adquirir un inmueble -- que el Estado necesita para el cumplimiento de sus propios fines. Lo normal sería que hubiese voluntad del propietario, como hemos visto -- en el acápite anterior, con lo que todos los bienes adquiridos, lo -- fueran por compraventa o donación. En el caso de la compraventa, la voluntad del propietario es de la esencia del contrato, porque de fal- tar esa voluntad para ponerse de acuerdo sobre el precio y la cosa, ob- jeto de la venta, tal contrato no produciría efecto alguno (sería nu- lo) (Art. 1315 C.). El Estado substituye tal voluntad y conforme al - criterio de Derecho privado pudiera alegarse que la transferencia de - un bien raíz al Estado por medio de la figura de la expropiación adol- lace de un vicio de nulidad, lo cual no es así, porque se trata en el caso de dicha substitución de una decisión imperativa del Estado. La - expropiación es, pues, una figura de corte eminentemente administrati- vo, en la decisión o facultad discrecional de proceder a la expropiación que rompe los moldes del derecho civil como instrumento compulsi- vo para que el Estado haga que se cumpla con la utilidad general e in- terés social que está llamado a cristalizar dentro del conglomerado - social.

Enrique Sayaguez Lazo define la expropiación así: "Es un institu- to de Derecho Público mediante el cual la administración, para el cum- plimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de -- bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa y previa indemnización". (127).

Para Sayaguez Lazo la expropiación puede ser:

1o.) Irregular; o sea, con errores que la vician, como ocupar un área mayor que la realmente expropiada;

2o.) De hecho; o sea, al margen del procedimiento establecido -- por la Ley;

3o.) Indirecta. Esta se da, cuando se suprime un derecho poten- cial de los particulares a obtener determinado bien, como en el caso del implantamiento de un Monopolio, cuyos bienes hasta entonces han - sido de la libre explotación de los particulares.

Como elementos esenciales de la expropiación, el mismo autor en el - lado señala:

1o.) Calificación del fin que la justifica;

---

(127).- SAYAGUEZ LAZO, op. cit. págs. 405 y sgtes.

- 2a.) Debe haber una entidad expropiante;
- 3a.) Debe haber una persona expropiada;
- 4a.) Un bien objeto de expropiación;
- 5a.) Compensación a pagar al expropiado;
- 6a.) Un procedimiento a seguir.

Calificación del fin que la justifica: ésta debe ser declarada por la Ley, como un acto discrecional del Poder Legislativo, basado en las razones de utilidad o necesidad públicas, o en el interés general o interés social que son cuestiones sincóritas. Mayaguez Lazo sostiene que tanto el Poder Legislativo como el Administrativo, pueden tener ese poder discrecional. Personalmente creo que es conveniente que la discrecionalidad originaria de calificar el fin que justifique la expropiación; o sea la utilidad pública o el interés social, sea del Poder Legislativo, para que se plasme en la Ley; pero debe atribuirse, en la misma Ley, discrecionalidad a la Administración para que califique la oportunidad de la puesta en marcha de los programas de Reforma Agraria.

Vivanco sostiene que es atribución privativa del Poder Legislativo del Estado, por cualquier motivo de utilidad pública o función social, declarar la expropiación; que la necesidad pública implica la urgencia de realizar ciertas obras; y dice que el interés público es más amplio; que la función social es aún más amplia y la noción más moderna para lograr un estado de equilibrio en la sociedad, por predominio de los intereses generales que la caracterizan, en sacrificio de los derechos particulares. (128).

La declaración de utilidad pública puede ser dada en forma genérica o específica, para cada caso. Venezuela, por ejemplo, establece que no se requiere la previa declaratoria de utilidad pública, por ser evidente. En España, hay jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido que es potestad discrecional de la Administración Pública la declaratoria de la utilidad pública, para que proceda la expropiación.

Uno de los problemas a concluir en la expropiación es el procedimiento a seguir. En Venezuela, por ejemplo, se sigue en juicio ordinario ante los Tribunales comunes, aunque se ha optado también por la figura de la "ocupación previa", para el destino en cuya virtud se va a expropiar o sea para la Reforma Agraria, para adjudicarla al campesino. El problema surge si después se declara sin lugar la expropiación. ¿Se desaloja a los campesinos? Esto sería tan serio, pero ante el imperio de la Ley que ampara al propietario de la tie-

(128).- Apuntes personales: Curso Internacional de Reforma Agraria, IICA-CIRA, Bogotá, Col. 1967.-

rra, el Estado tendría que cargar por su cuenta con el problema, buscando un nuevo sitio donde asentar a los campesinos; pero mientras esto pueda ser posible para el Estado, éste debe obligar al dueño de la tierra a que permita a dichos campesinos la explotación del fundo en arrendamiento, por un plazo prudencial, para no descontinuar las labores agrícolas que ya hubieren iniciado y no quede así burlada la fuerza de trabajo invertida en la tierra, por el campesino. En este país, con la demanda de expropiación se acompaña la solicitud de ocupación previa. Se emplaza al demandado y desde este momento está a derecho en todo el juicio y tiene la obligación de darse cuenta sin otra notificación ni citación de las resoluciones del Tribunal, incluso de la sentencia final, de la que debe apelar sin notificación, dentro de los tres días siguientes. Este principio de que "las partes están a derecho" es único en Venezuela, y fue aprobado por la Convención Mundial de Juristas celebrada en Caracas en 1966. Luego que la sentencia ha quedado firme pasa a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, donde, después de ser admitida, se fijan 40 audiencias. (129).

### 2.3.- A v a l u o . F o r m a d e P a g o

Siendo la Expropiación un instituto de derecho público y a la vez un acto de imperio del Estado, que anula o sustituye la voluntad del propietario, se aparta de la regulación del derecho privado. Por tanto, no hay venta forzada, ni precio en lo que se paga al dueño de la tierra expropiada. En consecuencia, éste no tiene por qué objetar la forma de pago como indemnización en bonos agrarios que la ley establezca, desde luego que la figura jurídica del pago del precio sólo puede referirse a la compraventa. Así pues, el avalúo que se haga de los bienes expropiados, es para efectos de indemnización. Se suelen nombrar peritos por ambas partes, pero el nombrado por el dueño de la tierra casi nunca se pondrá de acuerdo con el nombrado por el Estado o por el Tribunal. Hay países que, por la experiencia, han resuelto la cuestión satisfactoriamente, como el caso de Venezuela, en donde si no hay avenimiento entre las partes, éstos nombran los peritos. (Artículo 36, No. 7, Ley de Reforma Agraria). Se deposita el justiprecio dado por el avalúo, para proceder a ocupar el inmueble, como garantía al propietario. Este primer avalúo es provisional. Hay después un avalúo final para fijar el verdadero justiprecio.

La forma de pago no causa ningún problema, cuando se trata de com

---

(129).- Apuntes personales: Curso Internacional de Reforma Agraria, IICA-CIRA, Bogotá, Col. 1967.-

draventa, aunque el precio se pague en forma diferida. El problema surge cuando se trata de la expropiación, pues si ésta es de derecho público no puede entenderse nunca que esté regulada por el derecho privado, y, como repetimos, no puede hablarse de precio sino de indemnización, por tratarse de una figura sui-generis, propia de la expropiación en la Reforma Agraria.

Sobre este interesante tema el Dr. Ivo Prfamo Alvarenga en su Tesis Doctoral, hace un minucioso análisis sobre la naturaleza jurídica de la indemnización, para diferenciarla de lo que por tal se entiende en el derecho civil, penal y laboral, concluyendo que la indemnización debe estudiarse conforme a cada figura legal en donde se presente. Así, manifiesta, "La indemnización por expropiación a causa de la reforma agraria no podría juzgarse con criterio civilista que sería riesgoso. Debe examinarse como una figura del derecho Constitucional y administrativo con caracteres propios o mejor aún como una figura del derecho agrario que ha venido surgiendo y crecien- en los últimos años".(130).

Hay legislaciones que hablan de indemnización previa, indemnización justa o indemnización en dinero efectivo. En este sentido no hay una verdadera interpretación. Sólomente en Colombia, la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia interpretó que la indemnización no sólo debe ser en dinero sino en bienes **equivalentes**: o en dinero o medios sustitativos del dinero, tales como títulos, bonos o pago diferido. (131).

(130).- Ivo Prfamo Alvarenga: "LA REFORMA AGRARIA COMO CONDICION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN EL SALVADOR", Tesis Doctoral, Biblioteca Facultad de Derecho, San Salvador, Dic. de 1970, pág. 552.

(131).- Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre constitucionalidad de la Ley 135, de 1961, sobre Reforma Social Agraria, del 11 de Dic. de 1964, publicaciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), Dic. 1964, en la parte final de la demanda (págs. 62 a 64 del documento citado, se dijo:

"Crédito sin documento o con documento, o bonos, son la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio del expropiado, realizando así el resarcimiento previo. La Carta no exige pago en dinero, sino simplemente, indemnización, para hacer de la expropiación un instrumento más ágil y adecuado al bien común. El Procurador, con razón que la Corte comparte, agrega que el Art. 1626 del C.C. dispone que "el pago efectivo es la prestación de lo que se debe", de manera que como la Carta no ha prescrito que se haya de pagar en numerario, no deja de efectuarse el pago efectivo porque se haga en otra clase de valores... Empero, según la transcripción de la parte pertinente del concepto, - el pago en bonos se ajusta a los cánones constitucionales en cuanto - representan títulos irrevocables, ciertos, de valor monetario fijo, - líquido, y que sirven para indemnizar el valor del bien expropiado... Sobre agregar que el concepto de indemnización por expropiación no -- puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta. Esta es un acuerdo bilateral, de derecho privado, fruto de la li-

En el Ecuador, se crea por la Ley de Justicia contencioso-administrativa para efectos de expropiación. El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IARE), elabora un proyecto de la expropiación iniciado el juicio por el Director Ejecutivo. Se le notifica la demanda al propietario para que presente los títulos de

---

bertad contractual, en el que la contraprestación a cargo del comprador debe cumplirse en dinero. La expropiación no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual o extracontractual, y se indemniza al expropiado el daño que para él implica esta forma de expropiación, que opera contra su voluntad pero en provecho público y aún cuando ese instituto antiguo encuadra hoy a la perfección en la nueva tendencia de la función social. Lo cual debe influir en la interpretación del artículo 30 de la Carta, a fin de no imponer a la figura de la expropiación el rigor geométrico de un contrato, sino el espíritu de equidad y justicia que gobierna las instituciones de Derecho Público, aquilatado en la materia a que este proceso de inconstitucionalidad se refiere, por la orientación social del Derecho Privado. Y conviene repetir que los criterios que han sido acogidos en los países que han enfrentado los problemas de la tierra para fijar el valor de la misma, la ley 135 ha seguido el del avalúo comercial mediante peritos. (Art.61 Ord.59), por considerarlo más favorable a sus titulares, no exento de dificultades naturalmente, ya que depende a menudo, por lo menos en parte, de factores artificiales, pero sin duda no en contra de los propietarios. Y además, que, según conclusiones a que llegan en sus conceptos, los profesionales al principio de este fallo nombrados y cuya alta reputación de juristas es reconocida, la regulación del pago de las indemnizaciones que estatuye la Ley 135, no hiere el ordenamiento de la Carta sobre expropiación por motivos de utilidad pública."



propiedad. Luego se presenta el proyecto al Consejo Ejecutivo del IERAC, quien nombra un perito para informe interno, que debe rendir dentro de 15 días. Luego el Consejo elabora la sentencia de expropiación, la que puede impugnar el propietario, pasando entonces a conocer la justicia agraria: El Juez Agrario. El Juez de Tierra sigue el procedimiento, con vista de la certificación de lo actuado por el Consejo Ejecutivo, citando a conciliación previa. Si no hay acuerdo sobre el precio, se abre a prueba por diez días, después de lo cual tienen lugar alegatos de buena prueba por 3 días, y la sentencia dentro de los 5 días subsiguientes a los alegatos de buena prueba, sentencia que puede ser apelable para ante la Sala Especializada en materia agraria, de la Corte Suprema de Justicia, cuyo fallo causa ejecutoria. (132).

En El Salvador, aunque no tenemos ley de Reforma Agraria, hay un procedimiento especial de expropiación de tierras para fines de Colonización Rural, en la Ley Orgánica del IER. (133).

c) Dotación, adjudicación o asignación y Selección de Beneficiarios

Dotar, adjudicar o asignar, dentro de la jerga de la Reforma Agraria, se han entendido como términos sinónimos. Se puede plantear el problema de si la dotación o adjudicación también es sinónimo de asignación, como se le llama en algunas leyes. Veamos separadamente los significados: DOTAR: Dentro de la terminología jurídica tradicional, especial ente dentro del derecho civil, dotar tiene varios significados. De acuerdo a Fernández de León, dotar es "señalar bienes para una fundación, asignar a una oficina o establecimiento público del número de empleados necesarios, así como de los enseres que precisa. Dar o señalar a una mujer, bienes y derechos cuando cambia de estado por matrimonio o por abrazar la vida monástica. (134). Dotar viene de dote, y DOTE, término que siempre ha expresado el caudal -- que aportaba la mujer al matrimonio. Y ya en las Partidas, la Ley -- la. Título XI, Partida 4a., dijo: "e es como manera de donación, fecha con entendimiento de su mantener e ayuntar el matrimonio con ella: e según dicen los sabios antiguos, es como propio patrimonio de la mujer" (135). De tal suerte que dote ha sido siempre comparable

(132).- Apuntes personales, Curso Int. de R. Agraria, Bogotá, 1967.-

(133).- Ver La Colonización en El Salvador, SEGUNDA PARTE, CAPITULO I, Nº 3, Infra.-

(134).- Fernández de León, op. cit. pág. 153.-

(135).- Ibid.-

a donación. Siendo ésto así, ¿podríamos llamar "donación" al acto de entregar una parcela agrícola a los beneficiarios de la Reforma Agraria? Entiendo que sí, pero distingamos las situaciones. La una, cuando se le da la parcela a título gratuito por parte del Estado; y, en este caso, entiendo que sería más apropiado llamarle "La Club", porque es una especie de donación. En tanto, si se trata de parcelas que se dan por el sistema de arrendamiento con promesa de venta, o venta a plazo, sería inapropiado llamarla DONACIÓN. Sería más apropiado denominarla ADJUDICACIÓN? Si nos atenemos a lo que jurídicamente se conoce como "adjudicar", el término resultaría también inapropiado, puesto que significa "Declarar que una cosa corresponde a una determinada persona o se le confiere, reconociéndola como de su pertenencia". (136). Es así como comúnmente se habla de adjudicación, con referencia a herencias, particiones, remates, concursos. De tal suerte que estrictamente hablando, la parcela dada en arrendamiento con promesa de venta al campesino, no le pertenece mientras no haya satisfecho por su parte, el pago de la última cuota, a tantos años plazo, época en que el Estado le hace efectiva la tradición del dominio, momento hasta en el cual se vendría a operar la verdadera adjudicación de la parcela. A pesar de todo, nos pronunciamos por usar el término ADJUDICACIÓN, por ser el más adaptable, en el entendido de que opera una especie de ficción, considerando que el campesino tiene derecho a la parcela que se le asigne (y aquí empleamos a propósito el término asignación, para pronunciarnos luego sobre su significado), en base a la filosofía de los principios que inspiran la Reforma Agraria, desde entonces: "La tierra para el que la trabaja".

Sobre este particular, el Dr. Jaime Vidal Perdomo, manifiesta: "Sabido es que el derecho de dominio se adquiere por la tradición, o sea por la inscripción del título respectivo en la oficina de registro correspondiente. Como el derecho que transmite el Estado al ADJUDICAR (el subrayado es propio), un terreno baldío es el de propiedad que tiene sobre él, y como, de otra parte, éste es también el derecho que adquiere el adjudicatario, forzoso es concluir que para que el derecho del colono se considere correcto, es necesario que se haya producido el registro del acto de adjudicación. En esta forma, el derecho de dominio en baldíos se adquiere por la tradición, como he afirmaba". (137). Lo anterior viene a confirmar, pues,

(136).- Fernández de León, op. cit. pág. 27.-

(137).- Jaime Vidal Perdomo, "TEMA DE CONSULTA PARA ABOGADOS", INCORA, marzo de 1966, pág. 10.-

que la ADSCRIBICION se perfecciona por la tradición que del derecho de dominio nace el Estado al campesino favorecido, ya sea que la haga a título gratuito o a título oneroso.

Ahora veremos el término ASIGNACION. En su acepción común y corriente, quiere decir "Señalar, fijar" (139); desde luego que resulta inapropiado. En los Presupuestos suele decirse "asignación presupuestaria", y es aquella cantidad fijada para determinados gastos (de inversión o funcionamiento). Referido el término, a los actos jurídicos, solemos encontrarlos en las Asignaciones hereditarias que nace la ley o el testamento. Así, el Libro Tercero de nuestro Código Civil, art. 954, define expresamente el término, así: "Se llaman asignaciones por causa de muerte las que nace la ley o el testamento de una persona difunta, para suceder en sus bienes. Con la palabra asignación se significan en este libro las asignaciones por causa de muerte, ya las haga el hombre o la ley. Asignatario es la persona a quien se hace la asignación". Como puede verse, la ley usa el término para significar a -- las personas que la misma ley o el extinto titular del derecho, señala como su sucesor, a quienes estaban en una mera expectativa de derecho.

Referido el término ASIGNACION al señalamiento que la Ley de Reforma Agraria hace de las personas sujetas de derecho a recibir una -- parcela (los campesinos que llenan ciertos requisitos mínimos), podemos afirmar que el término se aplica a ese momento genérico, que convierte en expectativa de derecho a todos los campesinos que la misma ley señala como aptos. Llegado el momento de individualizar y materializar la entrega de la parcela, la asignación se perfecciona, porque el Estado señaló individualmente a cada campesino favorecido, ASIGNANDOLE su parcela. Hasta aquí podemos afirmar que todo va sin confusión y el término se cumple, desde el momento en que se ha confirmado la ASIGNACION, que no necesita de ningún otro requisito para perfeccionarse, como sí lo necesita la ADSCRIBICION: La tradición del dominio.

Podemos, pues, señalar de dos momentos distintos, perfectamente diferenciados en cuanto el hecho de proveer de tierras al campesino: - 1.º) el momento de la ASIGNACION, o entrega material de su parcela y - 2.º) el momento de la ADSCRIBICION, o tradición del dominio que de aquella parcela le hace el Estado. Y siendo ésta una concepción muy -- personal, propongo cualquier discusión al respecto, a fin de que mejoras introducidos en la materia, corrijan o confirmen mi proposición.

Después del anterior análisis, y ajenos a llamarle como fuéramos

---

(138).- Nuevo Pequeño Larousse Ilustrado, 1969.-

a esa entrega de la parcela al campesino, se plantea otra situación jurídica de trascendental importancia, cual es la de considerar si la Dotación, la Asignación y la adjudicación de la parcela, genera un contrato entre el Estado y el campesino favorecido. Entendemos que sí, y nos atrevemos a calificarlo como un contrato sui-géneris, propio del Derecho agrario, por tener sus particulares requisitos para que pueda perfilarse en su verdadera esencia y naturaleza; siendo de la esencia de dicho contrato, el que el asignatario o adjudicatario sea persona campesina, y que el objeto de que se trata, no sea otra cosa sino una parcela agrícola, que tiene los requisitos técnicos a fin de que pueda ser explotada económicamente, para el digno sustentamiento de una familia promedio campesina. De faltar este requisito, o no hay contrato de asignación o adjudicación o degenera en otro contrato (simple contrato de compra-venta). Serían de la naturaleza del contrato de asignación o adjudicación, la obligación del campesino en trabajar su parcela en la forma que el Estado le indique por medio de sus representantes, y que demuestre una conducta y espíritu de colaboración tal, que haga una feliz realidad su propia superación. Estas exigencias, nacen, pues, por voluntad de la ley necesitando de la voluntad de las partes para que se cumplan o se dejen sin efecto. De tal modo que resiste el análisis de las cosas que para este contrato sui-géneris, son de su esencia y de su propia naturaleza, de conformidad a la teoría general de los contratos: Art. 1315 del Código Civil.

Una vez adquirida la tierra necesaria en las distintas regiones afectadas por la reforma agraria, la Institución respectiva verifica estudios de la región sobre la situación económica-social de sus moradores, para censarlos como posibles adjudicatarios. Se levanta un inventario de los recursos naturales propios de la región, así como del recurso humano, para contabilizar el aporte personal de cada adjudicatario para su propio asentamiento en la parcela o en el Centro Comunal que se construya, en donde se dará participación directa a quien por el resto de su vida vivirá allí. La institución respectiva, pues, ejecuta todos los estudios técnicos de factibilidad, ejecuta la obra de infraestructura principal, como carreteras de penetración, agua potable, electrificación si fuere posible, parcelación, drenaje de algunas zonas, etc. Es hasta entonces que viene la fase final de la Dotación o adjudicación de las parcelas.

Por ello es que, efectivamente, la fase de la adquisición de la tierra no es exactamente el paso inmediatamente anterior a la Dotación. Hay que dar visa entre ambos momentos a una serie de factores concurrentes, a fin de habilitar la región afectada y cuya tierra se ha ad-

quirido, para que los nuevos asentamientos de campesinos no sean un fracaso. Estos factores concurrentes los analizamos detalladamente en el CAP. III de esta primera Parte, ampliándolos con otros que nacen como consecuencia del mismo asentamiento, tales como la diversificación agrícola, el mercadeo, el cooperativismo, y la continua evaluación que debe hacerse del progreso de la región, para seguir adelante o corregir errores inevitables en esta clase de cambios.

¿Quiénes deben ser los beneficiarios? En principio, toda la población campesina que se encuentre en determinada situación con respecto a la tierra, pues es difícil satisfacer a todos los campesinos dada la escasez del recurso. Aunque se afirma que el mundo en el momento actual no padece escasez sino mala distribución y explotación de tierras. Por ello se señalan requisitos especiales en función de la ocupación habitual; de la edad, la nacionalidad, el número que integra el grupo familiar; los que viven en la región afectada; los que han sido arrendatarios, aparceros o colonos de la propiedad parcelada. Cada país implanta su propio sistema de selección, de acuerdo a la propia idiosincrasia del campesinado. En Venezuela, por ejemplo, no pueden ser beneficiarios sino un 30% de extranjeros, y todo beneficiario nacional o extranjero debe adquirir el compromiso de efectuar labores en forma directa. Debe ser mayor de 18 años y carecer de tierra. Establece a la población Venezolana prioridad entre los beneficiarios: En primer lugar, -- los acreedores y entre éstos, se da preferencia a los que hayan sido desahuciados por los dueños de la tierra. En segundo lugar, están los agricultores por órdenes de familia, clasificándose en el orden: los pequeños del servicio militar, los agricultores corrientes, los expresos de Escuelas Agrícolas y, por último, los extranjeros residentes en Venezuela. (139).

(139).-- Según los investigadores Raymond J. Penn y Jorge Schuster, en su opúsculo "La Reforma Agraria en Venezuela", publicado en la "Revista Interamericana de Ciencias Sociales", Washington, 2ª - Epoca, Vol. II, Nº 1, 1963, pág. 29-38, reproducido por Oscar Delgado, op. cit. pág 549, opinan: " Todo el programa de 1938 a 1957 estaba basado en la vaga idea de que para poder desarrollar sus recursos agrícolas, Venezuela necesitaba de grandes dosis de inmigración europea. Se consideraba que el país tenía escasos habitantes y que la calidad de la sangre europea era esencial para mejorar los recursos humanos del país. La política de inmigración de la Argentina y la experiencia del siglo XIX de los Estados Unidos eran los principales orientadores del programa. Mientras el gobierno confiaba en sus esfuerzos por atraer europeos, el pequeño agricultor venezolano quedaba prácticamente rezagado; sus condiciones de vida apenas apenas sobrepasaban el nivel mínimo de subsistencia; o se empleaba en condiciones casi de esclavitud en los latifundios que producían artículos para la exportación (café, cacao o ganado); o se dedicaba a la agricultura de subsistencia. Prevalecía en gran escala el desempleo disfrazado".

sibles adjudicatarios, hay prioridad de prioridad en relación al mayor tiempo que los futuros adjudicatarios tienen de vivir en la región y de éstos, todavía, se le da en primer orden a los padres de familia.

En Ecuador, tienen prioridad el agricultor y el indio que acepte integrar por un periodo de un año y aquellos que careciendo de tierra se obliguen a cultivarla (indio rural).

En Chile, en su nueva legislación de 1967, se planteó una forma peculiar para ser beneficiario, consiste en que al firmar con la Institución ejecutora de la reforma de la tierra se produce el asentamiento automático de la misma sobre que allí vivía. Se establecen los requisitos y cuando los reúnen celebran un contrato con la institución.

Entre todos los usual de firmar un Comité. El contrato es de sociedad, por un año, prorrogable hasta tres años. Durante este tiempo se va concretando en conjunto a los residentes en función de su capacidad, espíritu de colaboración, conducta, etc.; esta calificación la lleva el Comité. Al salir del tiempo del contrato, se hace la adjudicación definitiva en propiedad de la parcela, lo que no puede ser transferible entre vivos.

En Nicaragua, se toma en cuenta la nacionalidad, estableciendo reciprocidad para contraponerlos en cuyo país haya igual trato. Como requisito para ser beneficiario se exige ser agricultor, maestro rural, egresado del ejército que haya servido por lo menos seis años, no haber más de 70 años de edad; además, se hacen las adjudicaciones a los egresados de escuelas agrícolas.

Bolivia, establece el requisito de residencia permanente en la región, de por lo menos dos años.

Colombia, establece el derecho de adjudicación a favor de los campesinos que se encuentran en situación económica limitada, especialmente en beneficio de los preteristas del inmueble adjudicado y, luego, de los asalariados de la región.

En Honduras, se debe ser hondureño por nacimiento (140), agricul-

---

(140).- La Constitución de aquel país no considera hondureños por nacimiento a los Centroamericanos de origen, como nosotros. Esto fue lo que causó el desplazamiento de adjudicatarios de origen salvadoreño en los programas de Reforma Agraria de Honduras, con el trasfondo político de continuismo en el poder del gobierno de turno y que culminó con la guerra fratricida del 14 de julio de 1969, con saldo de vidas y haciendas para nuestros connacionales que fueron vilmente expulsados y cínicamente confiscados en sus bienes.

lor, no ser dueño de tierra, y tener más de 16 años de edad si se es casado. Dentro de quienes reúnen los requisitos enumerados se prefiere a los procaristas, a los propietarios de minifundios, y a los campesinos desalojados por los propietarios de las tierras, dándose el bien adjudicado como patrimonio familiar.

Aquí en El Salvador, la Ley Orgánica del Instituto de Colonización rural establece criterios de selección, así: Ser de nacionalidad salvadoreña o centroamericana (141); haber cumplido 21 años o ser habilitado de edad; ser de buena conducta; poseer conocimientos agrícolas o la idoneidad que la Junta Directiva requiera para el destino del inmueble; ser jefe de grupo familiar, no importando que el vínculo que ha generado este sea o no legal, con tal que de la unión de hecho haya hijos reconocidos por el padre en forma legal.

Como se ve, pues, son distintos los criterios de selección que se establecen por cada país. Dentro del sistema de detección o adjudicación de la parcela, casi todos los países coinciden en establecer causales de extinción o de revocación de la adjudicación, por falta de pago, por incumplimiento de las condiciones impuestas por la institución de la reforma agraria, como son la renuncia del campesino a adoptar los sistemas de cultivo y la técnica general para toda la región, a fin de que la tierra cumpla precisamente con la función social que antes era nula y por la cual se afectó contra su antiguo dueño. Se presenta además otra cuestión, cual es si la detección se hace de oficio, a petición de parte y si se da en propiedad, bajo sistema de explotación directa, o por el sistema de arrendamiento con promesa de venta, o en venta a plazo como se le llama en otros países. Sobre el particular, son distintos los criterios de los países. Sobre si es de oficio o a petición de parte: en Bolivia finuran la de oficio y a petición de parte; en Venezuela, a solicitud de los interesados; en Colombia, el I.C.R. actúa de oficio, a base de proyectos sujetos a condiciones agrótécnicas, sociales, económicas, etc. en Ecuador, se actúa de oficio y a petición de parte; en Honduras y Nicaragua, de esta misma forma. En los otros, se hace a petición de parte. (142).

---

(141).- El Art. 12 C.P. establece que son salvadoreños por nacimiento los nacidos en el territorio de El Salvador, hijos de padre o madre salvadoreños u originarios de alguna de las repúblicas de Centro América, o de padres desconocidos".

(142).- Leyes de reforma agraria, op. cit.

Respecto a si la adjudicación es onerosa o gratuita, también hay distintos criterios, y esto es en base al costo de adjudicación del bien que se parceló. En general, casi todas las legislaciones de América Latina optan por la forma onerosa, por la sencilla razón de que se toma en cuenta la idiosincrasia del campesino latinoamericano, por quien únicamente le importa aquello que le cuesta. Por otra parte, el hecho de saber que está pagando la tierra que le será a sus hijos, le da una mayor sensación de seguridad en su derecho de propiedad. Tuve una experiencia personal en los campos venezolanos. En una encuesta a varios campesinos en el Estado de Portuguesa se notaba una especie de resentimiento de éstos de su parcela. Al preguntarse el motivo, manifestaba que no se sentían seguros en su parcela, y que así como ahora se las habían dado a ellos más tarde podrían quitárselas para dárselas a otros; que no era lo mismo que las estuvieran pagando, porque así tendrían de cómo reclamar. Aclaramos aquí en Venezuela la mayor parte de tierra se ha adjudicado gratuitamente, porque el Instituto Nacional Agrario (IAN) ha contado con recursos pingües para la compra de la tierra, por el sistema de Bonos, a 20, 15 y 10 años plazo. Y se da gratuita, en relación a la mayor carga social de los grupos familiares (143).

Argumentos en pro de la adjudicación onerosa, además de los que hemos enunciado, son los de que para el campesino tiene valor educativo, ya que se le enseña a tener mayor responsabilidad, espíritu de empresa; tendrá mayor interés en los cambios, será más receptivo a éstos, en tanto que si la tierra le cuesta nada, por ello mismo nada le importa volver a perderla. Por otra parte, además de este valor social, en el aspecto económico el Estado tendrá oportunidad de dis-

---

(143).- El Art. 62 de la Ley de Reforma Agraria dice: "La adjudicación individual o colectiva en Centros Agrarios o fuera de ellos, será GRATUITA cuando la condición económica del adjudicatario justifique la dotación para incorporarlo a la vida económicamente productiva de la Nación". El Art. 63: "Las parcelas objeto de adjudicación gratuita tendrán la extensión que esta Ley o Reglamento señalen como mínimo indispensable para ser capaz de satisfacer las necesidades del beneficiario y de su familia y explotable por ese grupo sin necesidad del concurso permanente de trabajadores asalariados. A los efectos de señalar las parcelas se tomarán en cuenta también: a) El número de personas dependientes del beneficiario que integran la familia y los requerimientos para su vida; b) Las características agro-económicas de la tierra".



poner de mayores fondos para invertir en obras de beneficio colectivo, respecto de los mismos adjudicatarios o bien, para el sostenimiento de mayor personal técnico y un eficiente mantenimiento de las obras de infraestructura.

En Colombia, la adjudicación es onerosa, salvo la de baldíos, a campesinos que acrediten su situación económica precaria. Puede también a juicio del INCORA exigir al adjudicatario o comprador de una "unidad agrícola familiar", al tiempo de asignársele o de celebrar el contrato de promesa de venta, que tal unidad quede, al efectuarse el traspaso de finitivo, bajo el régimen del patrimonio familiar; y las enajenaciones y gravámenes, no podrán llevarse a cabo sin permiso del INCORA. (Art. 53 de la Ley). Este "régimen del patrimonio familiar", es **equivalente al Bien de Familia** que vincula entre nosotros las adjudicaciones del ICR.

Las adjudicaciones del Instituto de Colonización Rural, entre nosotros, también son onerosas o a título gratuito. En las onerosas, se fija el precio de las parcelas teniendo en cuenta el precio de adquisición del inmueble general, el monto de las erogaciones hechas o que de han hacerse para la realización de las obras necesarias, el número y la extensión de la parcelas. Únicamente se adjudican a título gratuito cuando los inmuebles han sido donados al ICR o le han sido asignados a título de herencia o legado bajo la condición expresa de que se proceda a su fraccionamiento a favor de los campesinos de determinada región en cuyo caso sólo se le carga como valor de la parcela el monto de las erogaciones de infraestructura.

#### 4.- Afectación de las aguas.-

Una decisión interesante a tomar en el momento de afectar la tierra, es la de afectar al mismo tiempo el derecho sobre el uso de las aguas. De otro modo, si el poder de disposición sobre las aguas queda en manos de los dueños de la tierra, se anularía toda conquista de una reforma agraria, por muy inegral que ésta fuera a favor de los **nuevos propietarios, quienes se verían defraudados en sus aspiraciones.**

**Esto sería como bloquear desde un principio cualquier programa de reforma agraria.**

En la Conferencia Mundial Sobre Reforma Agraria se dijo: "En general hubo acuerdo en que en todo programa de reforma agraria ha de insistirse así mismo en la reforma de derechos e instituciones auxiliares. Más concretamente, si no se reorganizan las servidumbres de aguas en

consonancia con las reformas de la tierra, por ejemplo, en las zonas áridas y semi áridas, la reforma agraria carecerá de sentido (144).

Pocas leyes de reforma agraria han contribuido en forma decidida a la regulación del régimen de las aguas. Son raras por lo tanto la urgencia del riego para aumentar la productividad de la tierra; a pesar de tener grandes extensiones disponibles, pero sin inversión en riego y abastecimiento. Como decíamos anteriormente, el agua es el principal recurso natural renovable que por ser otorgado a un régimen estatal por medio de una legislación especial, sin que ello implique que la legislación de reforma agraria incorpore a su jurisdicción aquellas zonas o Distritos de Riego que ya se hayan creado o que en el futuro, se creen, cuando las obras respectivas estén localizadas en la región afectada por la reforma agraria (145).

( 144).- "CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA", pág. 18.-

( 145).- VENEZUELA: Su Ley de Reforma Agraria regula especialmente el régimen de aguas. Su Art. 41, dice: "A los fines de la Reforma Agraria, el uso, goce y disfrute de las aguas quedan sujetos a las limitaciones, regulaciones y restricciones que se determinan en la presente ley, en las leyes y reglamentos sobre aguas, obras de riego, drenaje y mejoramiento de tierras, y acerca del aprovechamiento de las zonas beneficiadas por éstas". El Art. 42, dice: "Las aguas de dominio público quedan afectas a la realización de la Reforma Agraria, así como también las de propiedad privada que excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los terrenos de que -- las mismas sean parte integrante.". La Ley Forestal de Suelos y de Aguas, en su Art. 22 dice: "El Ejecutivo Nacional protegerá las Cuencas Hidrográficas, contra todos los factores que contribuyan o puedan contribuir a su destrucción o desmejoramiento. El Ministerio de Agricultura y Cría elaborará los planes relativos al manejo, ordenación y protección de las Cuencas Hidrográficas sobre las cuales el Consejo de Ministros de terminará las prioridades".

PERU: La primera Ley de Reforma Agraria, en su Art. 109 estableció: "Las aguas sin excepción son de propiedad del Estado, el cual concede su aprovechamiento para el riego de las tierras conforme a las disposiciones de la Ley y en armonía CON EL INTERES SOCIAL. El dominio del Estado es imprescriptible e inalienable". La nueva Ley de Reforma Agraria del Perú (Decreto-Ley Nº 17.716, de 24 de junio de 1969), extrajo de su texto la regulación de las aguas y se emitió una Ley especial: Ley General de Aguas (Decreto-Ley Nº 17.752, de 24 de julio, 1969), un mes más tarde. Se nacionalizaron todas las aguas sin excepción, en la misma forma que lo hacía el Art. 109 de la primera Ley de Reforma Agraria, calcando su contenido (COLECCION LEGISLATIVA, FAO, Vol. XIX, Nº 1, Junio de 1970)

EL SALVADOR: Aunque en nuestro país no existe Ley de Reforma Agraria en donde se regule el uso de las aguas, recientemente, como queda dicho, se ha dictado una Ley de Riego y Abastecimiento en cuyo Art. 3 se declaran bienes nacionales los recursos hidráulicos, pudiendo aprovecharse para fines de riego, mediante permiso o concesión otorgados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Art. 10). Lo anterior quiere decir,

que cuando se piense en dictar una legislación sobre Reforma Agraria, pudiera ésta remitirse a la Ley especial que ya tenemos en vigencia sobre el uso de las aguas para riego y avenamiento, sin que ello obstruya en nada las competencias, máxime si la Institución encargada de la reforma, funcionara a nivel del Ramo de Agricultura y Ganadería, que de conformidad al Art. 6 de la Ley de Riego y Avenamiento, es la autoridad competente para los fines de la misma.

COLOMBIA: El Art. 68 de la Ley de Reforma Social Agraria establece que el INCORA dará preferencia al estudio, promoción y realización de obras de defensa contra las inundaciones, regulación del caudal de corrientes hidráulicas, riegos y avenamientos, con el objeto de adecuar la mayor extensión posible de tierras a más productivas formas de explotación, y obtener al mismo tiempo una modificación en la estructura de la propiedad rústica. Según la misma disposición, estas obras las puede realizar el Estado, el INCORA o entidades concesionarias siempre y cuando se proceda a la formación de "unidades agrícolas familiares". Además se establece que el Estado o el INCORA podrán adquirir la tierra que pueda ser utilizada para la formación de tales unidades agrícolas familiares en los Distritos de Riego que se establezcan, ya sea en forma voluntaria o por expropiación. En el Art. 71, se norma el costo de la parcela, que será el que resulte de agregar el valor de adquisición de las tierras del Distrito, el costo proporcional de las obras ejecutadas, el de las mejoras que se realicen y los costos de mensura y amojonamiento. El Art. 72, dispone que la afectación de las tierras para los Distritos de Riego, es decisión del INCORA, con aprobación del Ejecutivo, siendo el INCORA, o la autoridad delegada, la competente para la regulación y administración del uso de las aguas en los Distritos de Riego que se formen.

CHILE: La nueva Ley de Reforma Agraria de Julio de 1967, establece: ART. 94: "Todas las aguas del territorio nacional son bienes nacionales de uso público. El uso de las aguas en beneficio particular sólo puede hacerse en virtud de un derecho de aprovechamiento concedido por la autoridad competente, salvo los casos expresamente contemplados en el Código de Aguas. No se podrá adquirir por prescripción el dominio de las aguas ni el derecho de usarlas". ART. 95: "Para el solo efecto de incorporarlas al dominio público, decláranse de utilidad pública y EXPROPIANSE todas las aguas que, a la fecha de vigencia de la presente ley, sean de dominio particular. Los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de titulares de un derecho de aprovechamiento, de conformidad con las disposiciones de este Título y las del Código de Aguas, sin necesidad de tener merced".

ART. 96: "La regulación del uso de las aguas entre titulares del derecho de aprovechamiento se hará por las respectivas Juntas de Vigilancia, Asociaciones de Canalistas o Comunidades de Aguas, en conformidad al Código de Aguas..."

C).- ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA REFORMA AGRARIA .-

1.- Contribución de la Agricultura al Desarrollo .-

Este tema comprende un análisis sobre la tenencia de la tierra, en relación al desarrollo económico-social, en el sentido estricto de que los actuales sistemas de tenencia retardan o frenan el desarrollo, debido a la reducción del desarrollo agrícola, ya que éste contribuye a aquél, por las siguientes razones:

- 1ª).- Porque aumenta la producción de alimentos;
- 2ª).- Aumenta la materia prima a precios competitivos de importación; o sea, que el producto final elaborado en el país puede competir en el mercado externo.
- 3ª).- Genera la demanda de productos industriales;
- 4ª).- Aumenta la demanda de trabajo humano; o sea, hay absorción de mayor mano de obra, de la que no puede emplearse en la industria;
- 5ª).- Genera flujo de capital a otros sectores de la economía (la industria, el mercado, servicios);
- 6ª).- Aumenta la demanda de productos industriales y servicios producidos en el país (146)

2.- Causas que contribuyen a frenar el crecimiento sostenido de la producción agropecuaria .-

- 1ª).- No hay respuesta a incentivos económicos debido al estatismo de los precios agrícolas;
- 2ª).- Las actuales formas de arrendamiento simple de la tierra no determinan incentivos en el arrendatario hacia la inversión en insumos, maquinarias, y mucho menos en sistemas de riego, avenamiento o algunas mejoras a la tierra para obtener una mejor producción;
- 3ª).- Uso inadecuado del crédito agrícola supervisado;
- 4ª).- Los dueños de la tierra no revierten al sector agrícola sino que las rentas de éste son invertidas en propiedad urbana o gastadas en artículos suntuarios y servicios no producidos en el país.

---

(146).- Dr. Alberto Franco: TENENCIA DE LA TIERRA Y SUS RELACIONES CON PROBLEMAS AGRARIOS Y SOCIALES", Rev. de "ECONOMIA", Nº 12, Publicaciones SITECO LTOA. Bogotá, Col. Año 2, Vol. 4, págs. 300-1.-

5a).- Los bajos salarios que se pagan al campesino mantienen a muy bajo nivel su poder adquisitivo de bienes y servicios básicos: salud, vivienda, alimentación, vestuario, educación;

6a).- El latifundio improductivo absolve una reducida proporción de mano de obra agrícola, por ser un sistema tradicional de explotación

### 3.- Latifundio y Minifundio :

Estos dos sistemas de tenencia de la tierra con, en coexistencia, el denominador común en Latinoamérica. El latifundio es la gran extensión de tierra en manos de un solo dueño, bien o mal explotadas. Referido a Latinoamérica, es la gran concentración de la propiedad de la tierra en pocas unidades de gran tamaño. El minifundio, por el contrario, es la pequeña propiedad agrícola que no alcanza, incluso, a satisfacer las necesidades de ingreso ni de ocupación de toda la mano de obra del grupo familiar. Referido a Latinoamérica, es la poca tierra que sobre del latifundio, diseminada entre infinidad de propietarios. Estas definiciones, a priori, son desde el punto de vista del derecho de propiedad, pues hay quien considera comprendido el minifundio, aún en aquellos casos de extensas propiedades parceladas en infinidad de predios que se dan en arrendamiento simple a distintos agricultores. Personalmente estas formas de tenencia precaria no forman parte del minifundio propiamente dicho, que está referido al derecho de propiedad, pues es éste el único que presenta problemas de integración en unidades técnica y económicamente suficientes, por estar de por medio la dificultad de armonizar la voluntad de todos y cada uno de los propietarios minifundistas de una región, en acceder a la explotación comunal de su predio con el de los demás. En tanto que si se trata de una gran extensión parcelada en arrendamiento simples, el derecho de propiedad es uno solo.

Solón Barraclough y Edmundo Flores, denominan al complejo agrícola de un sólo dueño ausentistas, y dada en arrendamiento en infinidad de parcelas a los colonos o arrendatarios, "Hacienda-minifundio (147)". Personalmente considero que este sistema de explotación

---

(147).- Solón Barraclough y Edmundo Flores: "Tipos de Tenencia de la Tierra", en Oscar Delgado, op. cit. pág. 62 y sgts.

continúa siendo un Latifundio que cumple con alguna función social, desde luego que permite el acceso de muchas familias, aunque la relación contractual entre arrendatario y propietario sea onerosa para el primero (alto precio del arrendamiento, arbitrariedad por parte del propietario, tanto en los plazos como en las condiciones del arrendamiento, etc). No deja de ser un Latifundio, puesto que éste se califica esencialmente por la gran extensión de tierra que pertenece a un sólo dueño, el cual es ausentista de su propiedad.

El Dr. Ivo P. Alvarenga, define el minifundio como "una explotación agrícola demasiado pequeña para absorber la fuerza de trabajo de quien la labora (generalmente un grupo familiar), incapaz de darle un ingreso suficiente e inidónea para admitir remunerativamente el empleo de la técnica más apropiada" (148). De acuerdo con esta definición, no se excluyen las pequeñas parcelas explotadas en forma de tenencia precaria (arrendamientos, colonatos).

Respecto al latifundio, la clasificación que de Fernández y Fernández analiza el Dr. Ivo P. Alvarenga, viene a confirmar el hecho de que la gran extensión de tierra en poder de un sólo dueño, es condición genérica, aunque esté mal o deficientemente explotada. Así pues, el autor citado nos dice que el latifundio puede ser económico, social y natural, siendo el latifundio económico aquel que pudiéndose se cultivar eficientemente, está mal trabajado; el social, aquel que aún estando plenamente cultivado, sigue siendo causa de perturbaciones político-sociales, por ser desmesuradamente grande; y el latifundio natural, el que esté cultivado en forma extensiva debido a su baja fertilidad, o a su poca accesibilidad a los mercados (149)

Según Thomas F. Carroll (151), aproximadamente el 90% de la tierra en América Latina pertenece al 10% de propietarios. Lo que quiere decir, que el 10% de la tierra sobrante está parcelada entre el 90% de minifundistas. El mismo autor nos da ejemplo de algunos paí -

---

(148).- Ivo. P. Alvarenga: op. cit., pág. 153.

(149).- Ibid, pág. 154.-



ses que acusan una gravedad mayor al problema; En Guatemala, 516 fincas (0.15% del total), reúnen el 41 % de toda la tierra laborable; en Ecuador, 705 unidades (0.17 % del total), agrupan 37 % de toda la tierra labrantía; en Venezuela, el 74 % de la tierra laborable comprende apenas 6.880 unidades (1.69 % del total de fincas), divididas en propiedades de 1.000 Ha. y más. La mitad laborable de la tierra del Brasil, está en manos del 1.6 % de propietarios. En Nicaragua, 362 propietarios poseen  $\frac{1}{3}$  de la tierra cultivable. En Bolivia, antes de la reforma agraria de 1953, el 92 % de la tierra estaba dividida en 5.500 unidades que equivalía al 6.4 % de todas las fincas (151).

Salon Barraclough indica que la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos es aún mayor de lo que indica el tamaño de las explotaciones; que los latifundistas controlan aquéllas a través de miembros de su familia o a través de compañías comerciales; ésto, de acuerdo al estudio que el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) realizó para siete países Latinoamericanos (152)

Analizando algunas de las principales características del Latifundio y el Minifundio, tenemos:

1).- Que en el latifundio el factor más barato es la tierra; de allí que sus propietarios inviertan poco o ningún capital o trabajo; en tanto que en el minifundio el factor más barato es el trabajo humano, por lo que se usa en forma más intensa, por la misma escasez de la tierra y de capital ,

2).- Consecuente con lo anterior, el latifundista encuentra como inversión más rentable el adquirir más tierra o propiedades urbanas que invertir en mejoras para habilitar más tierra de su latifundio (obras de infraestructura, por ejemplo). Por el contrario, el minifundista carece de capital para invertir en insumos, semillas mejoradas, maquinaria, etc. para mejorar su producción;

3).- El latifundista es sujeto calificado de crédito, porque su gran extensión de tierra le sirve de garantía hipotecaria, para adquirir grandes cantidades de dinero, que no utiliza para invertir en la propiedad ociosa, sino que para ampliar fronteras del mismo latifundio; para comprar bienes suntuarios o para viajes al exterior, con lo que se agrava la situación económica general, por la fuga de divisas. En cambio el minifundista, no puede ser sujeto sino sólo de crédito supervisado, con garantía de la cosecha futura, o de los aperos de labranza; por parte, de las instituciones oficiales de

(151).- Thomas F. Carroll, op. cit.

(152).- S. Barraclough, "Políticas de Reforma Agraria", Material Didáctico, Nº 7, Publicaciones IICA-CIRA, Bogotá, 1967.

crédito, que generalmente prefieren canalizar el crédito por medio de los latifundistas, porque éstos ofrecen mejores garantías. Y esta es la triste realidad del crédito agrícola en toda latinoamérica;

4).- Los latifundistas tienen el poder de fijar los precios en los mercados, de los principales productos agropecuarios; ya que teniendo fuentes de ingreso de los otros sectores pueden darse el lujo de embodegar su producción, reduciendo el volumen total de la oferta, para subir los precios (153). En tanto que los minifundistas, por la urgencia inaplazable de hacer cubrir sus propias necesidades de subsistencia familiar y la de amortizar el crédito, si lo tienen, venden sus productos, al bajo precio que han impuesto los productos de los latifundios, agravándose así en mayor grado la caótica situación del sector de la población con poca tierra en sus manos.

5).- El latifundio también influye en la fijación sobre los salarios, reduciendo así a condiciones lamentables el nivel de vida de la mayor parte de la población asalariada. Este es el llamado "poder monopsonístico del latifundio, con relación al trabajo.

6).- El latifundista goza siempre de preponderancia política, social y económica, por lo que con su influencia directa en el poder político inclina las decisiones de programación del Gobierno, a fin de que las obras de infraestructura sean construidas en zonas donde tales obras le favorezcan, aumenten el precio de sus propiedades con la plusvalía determinada por las obras o servicios dichos (carreteras, servicio de luz eléctrica, sistemas de riego, etc.) En tanto el minifundista, permanezca marginado del progreso;

7).- El latifundista generalmente es ausentista de su propiedad, porque sus hábitos lo alejan de la problemática rural y lo mantienen en la suntuosidad de la ciudad nacional o de las grandes metrópolis extranjeras; en tanto que el minifundista es esclavo de la tierra que trabaja y que sólo le satisface niveles de subsistencia infrahumanos.

8).- El latifundio comprende la mejor tierra, que permanece ociosa o mal explotada; el minifundio generalmente comprende la tierra montañosa o de mala calidad, que por lo mismo necesita descanso o mayor inversión en insumos para que produzca, lo cual encarece aún el propio alimento producido por el minifundista; esto consecuentemente no permite al minifundista competir en el mercado, con lo que si tiene necesidad de vender parte de su cosecha para obtener algunos bienes y servicios indispensables (ropa, medicinas, alimentos,

---

(153).- Alberto Franco, op. cit. pág. 305.-



servicios médicos, reparación de aperos de labranza, insumos para la próxima cosecha, etc); lo hace a precios que en muchas ocasiones son abajo del coste de producción.(154).

Una situación real en América Latina, es la existencia de grandes propiedades dedicadas a inmensas plantaciones, que son de un sólo propietario o de empresas reconocidas. A estas se les puede llamar latifundios sociales, porque, están técnicamente explotadas, con uso intensivo de maquinaria agrícola; y mantienen un alto nivel de ocupación de mano de obra, incluso muchas veces calificada y bien remunerada. Hay, pues, gran inversión de capital.

Geraldo Semenzato (155), estableciendo las diferencias entre el latifundio y la gran plantación, analiza como principales objeciones de éstas,

1ª).- Amplio poder que ejercen sobre sus trabajadores;

2ª).- Gran desempleo estacional, pues sólo los trabajadores permanentes gozan de la plenitud de beneficios de seguridad, mejores salarios, vivienda, servicios sociales, mientras que muchos trabajadores sólo trabajan de 80 a 100 días en el año, siendo éstos más o menos la mitad de la fuerza de trabajo en la época de mayor actividad en la plantación;

3ª).- Se favorece el monocultivismo, que va en desmedro de la producción de alimentos;

4ª).- Los trabajadores estacionales quedan al margen de la sindicación, con la consiguiente desprotección en cuanto a su estabilidad en el trabajo.

El mismo autor, Semenzato, cita como obra positiva en las plantaciones:

1ª).- Los trabajadores permanentes gozan de la sindicación, de la protección de las leyes de salario mínimo, disfrutando de una categoría equivalente a la de los obreros industriales, constituyendo muchas veces el elemento más poderoso del movimiento gremial;

2ª).- En consecuencia con lo anterior, pueden ser posibles las negociaciones entre los sindicatos y los empleadores, para obtener incluso mayor participación en los beneficios;

3ª).- Hay por consiguiente, influencia incluso política de los gremios sindicales de las plantaciones, que obligan a negociaciones tripartitas entre los dueños de las plantaciones, el Gobierno y el

---

(154).- Alberto Franco, op. cit., pág. 302.-

(155).- Geraldo Semenzato: "El Desarrollo Social en América Latina", Material Didáctico, Nº 4, IICA-CIRA, Bogotá Col. Mayo 1967, págs. S-1-22/24.-

sindicato (156).

Para Fernando Suárez de Castro (157), una de las inconveniencias de la gran plantación es que la relación del obrero con el patrón es impersonal. Aquél sólo tiene que ver con el mayordomo, y desde el punto de vista social ésto es tremendamente inconveniente porque polariza aún más las clases y crea castas privilegiadas formadas por los altos empleados nativos de la Compañía y por los extranjeros enviados por ésta al país donde opera; quienes, aunque en su país de origen constituyan la clase baja o media, en el país donde opera la compañía se vuelven de tal importancia que ingresan a la élite de las clases mas altas, formando círculos cerrados, aliándose con las oligarquías criollas para ejercer influencia política, la cual llega hasta condicionar las leyes y el propio desarrollo económico del país al que son extraños, de acuerdo a sus propias conveniencias, sobre todo, a las conveniencias de la compañía a la cual sirven (158).-

---

(156).- Según A. Núñez Jiménez, en su "Geografía de Cuba" (La Habana, 1959, citado por Jacques Chonchol: "El primer Bienio de Reforma Agraria: Oscar Delgado, op. cit. pág. 468), se dice que al iniciarse la reforma agraria en Cuba, 42 mil fincas representaban 30.587 propietarios, que ocupaban el 85 % del área agrícola, y dentro de éstos, apenas 2.873 eran dueños del 62 % del total, porcentaje constituido por grandes latifundios azucareros y ganaderos. De conformidad con los cuadros que contienen el listado de los principales latifundios azucareros, que eran propiedad de norteamericanos y de cubanos, se deduce que 13 grandes plantaciones azucareras de norteamericanos comprendían 1.173.015 Ha., y 22 principales latifundios azucareros de cubanos, abarcaban 1.193.020 Ha.; plantaciones que fueron nacionalizadas y administradas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), divididas en Cooperativas Cañeras, que se liquidaron en Agosto de 1962 y se convirtieron en "Grandes Cañeras". En la Provincia de Camagüey se dejaron 670 Ha. a cada propietario de latifundios ganaderos, con un míni

En México, las grandes Compañías Deslindadoras, antes de la Revolución encontraban latifundios de 5 y 6 millones de Ha. en Baja California. Como 29 personas eran dueñas de la 5ª parte de México, siendo los de las Compañías deslindadoras, que obtenían como paga, 1/3 parte de la tierra recuperada, de acuerdo a la Ley de creación de dichas Compañías, en el año 1883 (Jesús Silva Herzog, citado por Suárez de Castro, op. cit. pág. 4

(157).- La plantación surgió el siglo pasado, como consecuencia de contratos que compañías extranjeras hacían con los gobiernos, para que les concedieran tierras aledañas a la costa y puertos marítimos, con la condición de construir vías de comunicación, sentándose así las bases del "imperio bananero" (Suárez de Castro: op. cit. pág. 46).-

(158).- Características de La Gran Hacienda: a) Mucha mano de obra barata; b) Poca inversión de capital; c) producción autosuficiente, no importando la poca producción por Ha., toda vez que logre una buena renta total a través de la explotación servil del colono, a quien se esclaviza en la "tienda de raya"; d) Cultivo de poca área, en razón de la gran extensión. (Suárez de Castro, op. cit.)

Concluamos, pues: los sistemas actuales de tenencia de la tierra en Latinoamérica mantienen y aumentan progresivamente la desigualdad económica de la mayor parte de la población de ésta. Veamos, para establecer comparaciones, dos cuadros que por sí solos hablan de la relación de la distribución porcentual estimada en número y tamaño de fincas con los índices de distribución aparente de la riqueza del sector agrícola referida al desarrollo económico.

CUADRO Nº 1

América Latina: Distribución estimada de Nº y área en fincas, década de 1950.-

Tamaño de Ha.	% Fincas	% Área que cubren
0-20	72.6	3.7.-
20-100	18.0	8.4
100-1000	7.9	23.0
Más de 1000	1.5	64.9

(FUENTE: Alberto Franco, op. cit. pág. 310.-

CUADRO Nº 2

Países seleccionados de América Latina, por índices porcentuales de distribución aparente de la riqueza del sector agrícola, años 1950-60.

Países seleccionados:	Sector Agrícola		Economía como un todo	
	Propietarios	Ha. Posesión	Población	Ingresos
CHILE:	97.8	26.8	97.0	75.0
ECUADOR:	99.8	62.6	99.0	83.0
EL SALVADOR:	80.6	12.4	92.0	50.0
VENEZUELA:	98.6	21.3	95.1	75.0

FUENTE: Alberto Franco, op. cit. pág. 311.-

#### 4.- Características Sobresalientes del Subdesarrollo. -

De acuerdo al profesor Harvey Leibenstein, (159)son:

##### 4.1.- Económicas:

- a).- El 70 % al 90 % de la población se ocupa de la agricultura;
- b).- Hay superpoblación absoluta en este sector;
- c).- Desempleo disfrazado; (160)
- d).- Bajo capital per-cápita;
- e).- Bajo ingreso per-cápita a niveles de subsistencia bajísimos;
- f).- Ahorro nulo;
- g).- Deficientes facilidades de crédito y comercialización;
- h).- Condiciones deficientes de vivienda;
- i).- Baja capitalización en la tierra y uso antieconómico del capital;
- j).- Bajo nivel de técnica agropecuaria;
- k).- Dificultades de transporte y ausencia de demanda efectiva en el mercado;
- l).- Incapacidad de los campesinos y pequeños agricultores para soportar crisis a corto plazo;
- m).- Métodos anticuados de producción.

##### 4.2.- Demográficas y de Salubridad:

- a).- Tasas altas de fertilidad ( 40 nacimientos por c/ 1000 habitantes);
- b).- Tasas altas de mortalidad y baja esperanza de vida al nacer;
- c).- Insuficiencia nutricional y dieta deficiente;
- d).- Las normas de higiene, salud pública y sanidad son rudimentarias
- e).- Superpoblación rural.

##### 4.3.- Culturales y Políticas:

- a).- La educación es rudimentaria y tradicional;
- b).- Extensivo trabajo de los niños;
- c).- Ausencia de clase media;

---

(159).- Harvey Leibenstein, citado por Fernando Llinas Toledo, en op. cit. pág. 39-40.-

(160).- El desempleo disfrazado es un "empleo a corto plazo", que consiste en usar más hombres de los realmente necesarios.

d).- Inferioridad en la posición y situación de la mujer.

#### 4.4.- Tecnológicas:

e).- Rendimientos bajos por unidad de explotación;

b).- Las facilidades de entrenamiento para técnicos son inadecuadas o no existen;

c).- Las facilidades de comunicación y transporte son inadecuadas o inexistentes, especialmente en las áreas rurales;

d).- Deficiente mercadeo y comercialización, que en las áreas rurales están a nivel de intermediarios.

#### b.- Financiamiento de la Reforma Agraria. -

Este resulta ser una de las fases más interesantes de la Reforma Agraria, de la cual dependerá su éxito o su fracaso. Tratamos el tema dentro de los aspectos económicos, por su misma naturaleza. La decisión inicial del Estado de llevar adelante una Reforma Agraria más o menos radical incide primordialmente sobre la forma de adquisición de la tierra, ya que en este recurso el que encarece desde un principio cualquier programa de tal naturaleza. El Estado decide, en la misma ley, cómo se pagará la tierra que se afecta para la reforma agraria: si en efectivo y en forma previa; si parte en efectivo-y qué porcentaje del valor total- y parte en bonos de la deuda agraria, y a qué plazo serán pagaderos esos bonos; si se reconocerán o no intereses. En el Informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria(161) se aconsejó para los países subdesarrollados que los gastos de toda reforma agraria formaran parte de los gastos generales de desarrollo económico y social del país y se insistió en que se asignase alta prioridad a las inversiones en reforma agraria y que en los planes generales de desarrollo general se previese totalmente su financiación; lo cual no sólo suponía cambios en el régimen de tenencia de la tierra, sino las medidas complementarias esenciales para su éxito. "Por tanto-se dijo-, en los cálculos financieroshabían de tenerse en cuenta todos los gastos que hubieran de realizarse para el aprovechamiento y mejoramiento de tierras, educación, sanidad, transporte, infraestructura, etc.". La Conferencia señaló como gastos más importantes;

1o.- Costo de estudios básicos del estado actual de los recursos humanos y naturales;

2o.- Adquisición y mejoramiento de tierras y otros trabajos destinados a preparar los recursos naturales necesarios para-

---

(161).- FAO, Informe de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria, pág.81.

la reforma agraria;

- 30.- Gastos indispensables para que los beneficiarios se convirtieran en productores comerciales autónomos;
- 40.- Necesidades crediticias de los beneficiarios de la reforma;
- 50.- Costo de asistencia técnica y social;
- 60.- Servicios necesarios para la oferta de factores y la comercialización de productos;
- 70.- Gastos administrativos.-

Asimismo se sostuvo en La Conferencia, que las inversiones de Capital en una reforma agraria, tienen dos clases de repercusiones: Antes y después de la reforma. Antes, porque incluso el capital destinado a la infraestructura, beneficia a los propietarios de tierras alejadas e intermedios grandes y medianos. Después, mediante el fenómeno de la reorientación de la inversión, se favorece a los beneficiarios. Sostuvo la Conferencia que desde el punto de vista del planificador de la Reforma Agraria, el problema de la inversión era harto difícil, puesto que tiene que conciliar las inversiones a largo plazo en el factor humano, como por ejemplo educación y capacitación, con las inversiones más rápidamente productivas que proporcionen un excedente de ingresos de exportación en un plazo relativamente corto. Y en forma categórica se dijo: "El objetivo básico de la reforma agraria, sin embargo, no se logrará si su financiamiento impone a los beneficiarios una carga excesivamente onerosa. Algunos participantes en la Conferencia recalcaron firmemente este aspecto. Por ejemplo, si los precios de la tierra son altos y los gastos de adquisición pagados por el gobierno o las indemnizaciones abonadas a los propietarios reflejan los valores reales del mercado, los campesinos nuevos propietarios de las tierras tendrán que pagar elevadas cuotas e intereses para su adquisición y pueden verse en grandes dificultades para hacer frente a esos pagos. Al mismo tiempo, el gobierno acaso carezca así de fondos suficientes para los programas complementarios que son tan importantes."

Para que un Gobierno facilite la financiación de una reforma agraria, la Conferencia señaló: "...que una reforma impositiva progresiva no sólo aumentaría las rentas fiscales, proporcionando así los fondos necesarios para el programa de reforma agraria, sino que al mismo tiempo haría bajar los precios de la tierra a un nivel adecuado, reduciría la especulación y fomentaría el cultivo o la venta de las tierras incultas." Pero sobre el particular varios participantes de la Conferencia se lamentaron de cómo los países en desarrollo no han he-

cho uso del sistema de tributación sobre la tierra ociosa o mal explotada. El Informe de la Conferencia al respecto señaló: "En muchas partes del mundo, los grandes terratenientes siguen gozando de una virtual exención de impuestos, y esto hace difícil que las fincas grandes sean ofrecidas en venta, en tanto que en casos de expropiación una tasación excesivamente elevada de las tierras, significa el pago de indemnizaciones igualmente altas al dueño."

Entre otras conclusiones, se llegó en la referida Conferencia a la de tomar en cuenta que si hay alto costo en la adquisición de la tierra, al que se agregan los costos de habilitación y asentamiento de los beneficiarios, no se cumplía con el fin u objetivo real de la reforma agraria: la redistribución de los ingresos a los beneficiarios, lo cual impediría durante muchos años elevar su nivel de vida. Se consideraron a este respecto complejos aspectos políticos que entrañan la indemnización a los anteriores propietarios de las tierras, hecho que merece considerable atención, porque hay que resolverlo de conformidad a las propias constituciones políticas de cada país, que generalmente no permiten la expropiación sin indemnización, volviéndose un problema altamente difícil y de índole política la forma de cómo determinar la base para el pago de las indemnizaciones, por no existir en la práctica un verdadero mercado de tierras.

Por la dificultad que los países subdesarrollados tienen de adquirir la tierra en forma barata, que no recargue los programas de la reforma agraria, fue opinión general de la conferencia "... que los beneficiarios no deberían pagar por el desarrollo de la infraestructura, la bonificación y el mejoramiento de las tierras, y que únicamente deberían abonar aquella parte de la asignación de recursos públicos que les supusiera una ventaja personal y directa, como por ejemplo la asignación de tierras, la construcción de una casa, el otorgamiento de un crédito, etc." Y se convino en que los organismos internacionales deberían robustecer los servicios sociales relacionados con la reforma agraria, ya que las instituciones bancarias nacionales de cada país nunca han estado dispuestas a prestar dinero a organismos oficiales, por lo que fue motivo de gran satisfacción el anuncio de que la FAO, la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en cooperación con el Banco Mundial, emprenderían en forma conjunta un estudio sobre los aspectos de la financiación de la reforma agraria en América latina. (162)

Generalmente los préstamos de las instituciones bancarias interna

cionales son para financiar los programas de reforma agraria, pero ya cuando el Gobierno ha tomado la decisión de afectar las tierras. Y son destinadas especialmente para la ejecución de los Proyectos Específicos, dentro de los Programas generales de la reforma. Estas instituciones bancarias, de acuerdo a mi información personal sobre la materia, no prestan para que los gobiernos inviertan en la adquisición de la tierra, pues su política es la de no intervenir ni aún en forma indirecta en la decisión del gobierno de adquirir la tierra necesaria para la reforma. Si no existe una Ley, ni se les presenta un Proyecto Específico detallado hasta en la forma por medio de la cual se recuperará la inversión a largo plazo, no se obtiene el préstamo en cuestión. Es por ello que nunca un Gobierno debe pensar en financiar con préstamos externos la adquisición de la tierra. Esto debe hacerse con financiamiento interno, especialmente con fondos provenientes del mismo impuesto que por tal necesidad se imponga a la tierra ociosa o mal explotada. Es por ello que también no puede ser de otro modo, sino con indemnización a largo plazo que debe pagarse la tierra, puesto que así año con año se asignará en el Presupuesto la cantidad que se erogará para amortizar intereses que se carguen en favor de los tenedores de los bonos (163).

Veamos, por ejemplo, el monto de los préstamos que distintas Instituciones bancarias internacionales hicieron a Latinoamérica, para financiar distintos programas, entre los que están los gastos requeridos para la agricultura en general, y los específicos de la reforma agraria, aportados especialmente por el BID y la AID, que son las principales fuentes de financiamiento externo del sector agropecuario. Estos préstamos, para América Latina, en un plazo de cinco años, de 1961 a 1965, fueron como sigue:

CUADRO Nº 1

INSTITUCIONES:	CANTIDADES:	AGRICULTURA:	%
BANCO MUNDIAL:	\$ 1.263.000.000	124	10.8
BID:	\$ 1.276.000.000	325	25.5
AID:	\$ 2.372.000.000	300	12.6
EXIMBANK (+)	\$ 1.097.000.000	7	0.7
F.O.C.E. (++)	\$ 20.000.000	--	--
TOTAL	\$ 6.028.000.000	756.000.000	

(FUENTE: Ver pág. siguiente)

(163).- CastroFerragut: "La Reforma Agraria", en Oscar Delgado, op. cit. pág. 449, al respecto de Bolivia dice: "Hasta la fecha no se ha indemnizado a ninguno de los propietarios expropiados por la reforma agraria. Por otra parte, los propietarios no muestran interés alguno en recibir indemnización, por su monto insignificante, y abrigar la esperanza de que se produzca un cambio político favorable"



(+).- Export-Import. Bank de Washington.-

(++).- Fondo de Desarrollo Comercial Europeo.-

FUENTE- Apuntes Personales.

Curso Internacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, 1967, Bogotá, Col.

CUADRO Nº 2

FONDOS EXTERNOS PARA FINANCIAMIENTO REFORMA AGRARIA

<u>INSTITUCIONES</u>	<u>AGRICULTURA</u>	<u>AGRICULTORES BAJOS INGRESOS</u>	<u>REFORMA AGRARIA</u>
BANCO MUNDIAL:	\$ 121.400.000	\$ 27.500.000	NO RESTA
BID:	\$ 324.800.000	\$ 179.800.000	\$ 83.400.000
AID:	\$ 300.000.000	\$ 150.000.000	\$ 50.000.000
EXIMBANK:		NO PRESTA	NO PRESTA
F.O.C.E.		NO PRESTA	NO PRESTA
TOTALES	\$ 746.200.000	\$ 357.300.00	\$ 133.400.000

FUENTE: Apuntes personales.

Curso Internacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, 1967, Bogotá, Col.

Ahora bien, el monto total que el Banco Interamericano de Desarrollo aportó para beneficiar a los agricultores de bajos ingresos, se desglosó, en el mismo período 1961-65, en la siguiente forma:

CUADRO Nº 3

<u>AGRIC.</u>	<u>COLONIZACION</u>	<u>PROG/ CATASTRO</u>	<u>REDISTRIBUCION TIERRAS</u>	<u>ASISTENCIA TECNICA</u>
\$ 96.400.000	\$ 15.600.000	\$ 2.100.000	\$ 59.800.000	\$ 5.800.000

FUENTE: Apuntes personales

Curso Internacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria.

El monto del resto de los préstamos del BID, es, en cuanto a la Reforma agraria se refiere, para fases de desarrollo de ésta, tales como para inventario de recursos, catastro, infraestructura, crédito agrícola, agro-industrias, asistencia técnica, etc. Lo anterior, pues constituye el fondo de financiamiento externo de la Reforma Agraria.

FONDO DEL SECTOR PUBLICO:

El financiamiento por parte del sector público para la Reforma Agraria lo constituyen principalmente;

1ª.- Confiscación de la tierra, en los países que lo han realizado; o de la figura de la reversión del derecho de dominio, de bienes que por haber permanecido abandonados por más de 10 años, como en el caso de Colombia, vuelven a propiedad del Estado por ministerio de Ley. En este caso, se dice que hay una "autofinanciación" de la reforma agraria;

2ª.- Impuestos sobre la tierra ociosa o mal explotada;

3ª.- Impuestos más elevados a la renta proveniente de la agricultura comercial;

4ª.- El reembolso por cuotas pagadas al Estado por los beneficiarios;

5ª.- Impuestos a los propietarios de las tierras alodadas donde se han verificado mejoras por obras de infraestructura, que implican fuerte inversión por parte del Estado y aumentan, por la plusvalía, el valor de la tierra. (164).

El reembolso de la inversión del Estado, por parte de los beneficiarios es otro método de "autofinanciamiento" de la reforma agraria, de gran efectividad, porque trae como consecuencia directa la vinculación del beneficiario a la economía de mercado, al obligarlo a vender sus productos para pagar amortización del capital invertido en su parcela, como costo de su valor. Por otra parte, hace desarrollar en el beneficiario su capacidad de decisión individual.

Para consolidar y garantizar el proceso de reforma agraria, se considera necesaria la adopción de medidas legales que aseguren la concentración en una sola unidad político-administrativo-económica del Estado, de todos los recursos tierra, obras de riego, maquinaria agrícola y otros bienes de producción agropecuaria dispersos en diversos organismos sin efectiva utilización, para darles el uso debido en los programas de reforma agraria. Por el motivo, es preciso previamente elaborar un inventario de los recursos disponibles para concentrarlos en el fondo agrario en pro de la reforma agraria.

Podría, entonces, crearse dentro del Fondo General del Estado, una especie de Fondo Agrario, que se reforzaría con partidas anuales del presupuesto, y por cualesquiera otras clases de bienes adquiridos por compra-venta, expropiación, donación, etc., Fondo Agrario que podría estar administrado por un Consejo Técnico, para la mejor utilización de los bienes asignados a él.

A guisa de ejemplos, daremos algunas cifras de los presupuestos nacionales de algunos países, referidos a las asignaciones para la agricultura y específicamente para la reforma agraria.

---

(164).- Apuntes personales, Curso Internacional de Reforma Agraria, IICA-CIRA, Bogotá, Col. 1967.-

CUADRO Nº 4

AÑO	PAISES	PRESUPUESTO NAC.	AGRICULTURA	%
1964:	PANAMA:	\$ 192.100.000	\$ 4.200.000	2.2
1965:	VENEZUELA	Bs.1.608.700.000	Bs.181.800.000	11.3
1965:	PERU:	S 457.400.000	S 21.500.000	4.7
1965:	COLOMBIA	P. 550.000.000	P. 84.000.000	15.3

FUENTE: Apuntes Personales

Curso Internacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Bogotá, Col. 1967.

CUADRO Nº 5

PRESUPUESTO DE LA REFORMA AGRARIA EN RELACION CON AGRICULTURA

PAISES:	PRESUPUESTO R.AGRARIA.	% AGRICULTURA:	AÑO
PANAMA:	\$ 1.200.000	28.6 %	1965
VENEZUELA	67.900.000	42.8 %	"
PERU	5.700.000	26.7 %	"
COLOMBIA	43.800.000	52. %	"

FUENTE: Apuntes personales.

CURSO Internacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Bogotá, Co. 1967.

6.- Vivienda y Tamaño Optimo de la Parcela. -

a.- Vivienda. -

Es de vital importancia estudiar la idiosincracia de los beneficiarios de la Reforma Agraria que se asentarán en la parcela, o en el centro poblado que se les construya, en cuanto a la estructura y amplitud de la casa donde radicará su nueva forma de vida. Es preciso aquí pulsar de antemano su decisión de trasladarse a vivir a la región donde se les dará la parcela agrícola. Habrá casos en que sea preferible radicarlos en la propia parcela, y construirles en forma equidistante un centro comunal con servicios de carácter social. La mayor parte de veces, es aconsejable que estén todos reunidos en un Centro Comunal.

La vivienda es tan básica para el campesino, que si fuese posible pedirle opinión a cada adjudicatario, cómo quiere que se le construya su



casa, fuera ideal. La vivienda es el lugar donde el campesino pasará su mayor tiempo y le desea no, a veces, tan cómoda en cuanto a compartimientos internos. Más que todo desea tener un amplio traspatio para sembrar su huerto familiar, su jardín; donde criar sus aves de corral; -- donde aparcagar su vaca o su caballo, su yunta de buayas; donde guardar su carreta. De todas estas comodidades adolecen casi todas las viviendas que de su propia inventiva construyen los departamentos de ingeniería de las instituciones de la Reforma Agraria, y ello hace fracasar ab-initio, en ese aspecto, cualquier proyecto específico de reforma agraria.

Experiencias de campo me han llevado a concluir en lo que acabo de proponer al respecto, de cómo debe ser la vivienda del campesino en el Judicatario. Una de las satisfacciones del campesino guatemalteco que asentaron en el Proyecto denominado "La Máquina", en una extensión de 700 caballerías, donde se asentaron 18.000 personas, es la de que su vivienda cuenta con un área para huerto familiar, con pozo de bomba en el traspatio; y, después de eso, las viviendas, construidas de bloques de cemento, tienen las mínimas comodidades: sala, comedor cocina y dormitorios. Sin embargo, pude observar que el campesino había construido en muchos casos, en parte del área destinada al huerto familiar, su hermoso rancho, donde generalmente seguía viviendo. Y al interrogarlos sobre la razón de su renuencia para vivir en la casa más aseada, decían que el rancho es más fresco. Otros indicaron que la casa les resultaba más cara y que por eso hacían su rancho para vivir, con la idea errónea de su parte de que con ello, evitarían pagar la cuota de dicha casa. Tuve oportunidad de conocer otro Proyecto de asentamiento, "Sebol-Chinajá" en el lugar del mismo nombre, en el Departamento de Alta Verapaz, limítrofe con El Petén, sierra en Guatemala, en donde el campesino, a pesar de haber sido trasladado de regiones remotas --por lo que se considera como un verdadero caso de colonización dirigida--, se mantenía feliz con su nuevo cambio de vida. Pero aquí, el propio campesino había construido su vivienda de acuerdo a su propia satisfacción y necesidad. Y aunque la parcela agrícola para muchos les queda a considerable distancia, no les importaba esta circunstancia. Por aquella fecha (1965), ya tenían Centro Comunal; un pequeño mercado, luz eléctrica. (165)

En el trabajo de campo que en grupo de siete participantes del Curso Internacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, verificamos en el Departamento de Tolima, en la zona del Distrito de Riego JAGALCON,

(165).- Observación personal, en el trabajo de campo efectuado como parte del "VI CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA", Guatemala, Julio-Sep. 1965, IICA, ZONA NORTE, en colaboración con el Instituto Nac. de Transformación Agraria (INTA)

Colombia (166), evaluamos los progresos de la reforma agraria en este Proyecto, y entre las conclusiones respecto a la vivienda, asentamos lo siguiente: "Vivienda: El INCORA, en común acuerdo con el Instituto de Crédito Territorial, ha construido 68 casas, todas iguales, para los beneficiarios de parcelas individuales. Hace más de un año que esas casas están deshabitadas. Los campesinos se resisten a pasar a vivir en las casas construidas, en primer lugar, por la disfuncionalidad (cada casa cuenta con 2 alcobas y el promedio familiar es de 8 miembros), y, en segundo lugar, porque temen contraer nuevas deudas. Los campesinos han firmado un documento, antes de la construcción de las casas, documento que en cierta forma, les obliga ahora a aceptarlas. Prácticamente, no fue posible obtener datos que revelasen una opinión favorable a las nuevas viviendas. Los argumentos en cuanto a la disfuncionalidad de dichas viviendas, además del temor de asumir nuevos compromisos financieros, son indiscutiblemente aceptables. Claro está que un campesino que dependa de la decisión del INCORA en cuanto a permanecer cultivando una parcela de tierra, seguramente no tendrá otra alternativa que la de aceptar la vivienda, por el temor a las posibles sanciones que se le puedan imponer. Algunos argumentan que por la suma correspondiente a la vivienda podrían construir sus propias casas en otro local. Esto parece cierto, sobre todo si consideramos el precio unitario: aproximadamente 22.000 pesos colombianos (equivalente a unos \$ 3.400.00 salvadoreños). Basta recordar que en el área de San Luis, del mismo proyecto Tolima 2-4, las casas salieron aproximadamente por la mitad del precio, casas más funcionales y con mejor ventilación. En el caso de Jabelcón es indiscutible que existe una constante amenaza por parte de la administración para que el campesino pase a las nuevas viviendas, a pesar de existir beneficiarios que construyeron sus propias viviendas fuera e inclusive en la parcela. El cuadro siguiente, demuestra claramente la inexistencia de una sola opinión favorable a las nuevas viviendas y resume los datos de las diversas opiniones. El porcentaje expresa las opiniones desfavorables:

---

(166).- Magno Tulio Sandoval, Francisco X. Castro Alves, Antonio Edno Magalhaes, Sergio A. Paz y Torrico, Herta Pidner Boucinhas y el Sociólogo Brasileiro Geraldo Semenzato, como profesor de grupo: Miogeografiado Nº 103, IICA-CIRA, Bogotá, Dic. de 1967, págs. 12 y 13.

OPINIONES DE LOS ADJUDICATARIOS, SOBRE LAS VIVIENDAS:

Preguntas:	Parcelas Individuales:		Explotación Comunal	
	Nº	%	Nº	%
1.-Favorable	-	-	-	-
2.-Caras	21	42.0	3	33.3
3.-Distancias	10	20.0	3	33.3
4.-Pecueñas	28	56.0	2	22.3
5.-Mala calidad	15	30.0	-	-
6.-Sin espacio para crías y plantaciones:	10	20.0	1	11.1
7.-Proximidad de los demás	2	4.0	2	22.2
8.-Sin opinión	3	6.0	2	22.2
9.-Sin respuesta	-	-	1	11.1
TOTAL	89	178.0	14	155.4

El cuadro anterior demuestra el resultado de todas las respuestas que se codificaron en la encuesta de todos los beneficiarios de la reforma agraria, en los Proyectos Tolima 2-4, área de Jabalcón. Es demostrativo de que no basta hacerle casas bonitas a los campesinos, si carecen de las comodidades que ellos requirieron, y menos si, por otra parte, les resulta gravosa la cuota de la vivienda, aparte de que la que más les interesa pagar es la de la parcela agrícola.

B.- Tamaño Óptimo de la Parcela.-

Respecto a calcular el tamaño óptimo de la parcela que será suficiente al grupo familiar, es criterio que toca definir a la institución de la reforma agraria, tomando en cuenta la calidad de la tierra, el número que integra el grupo familiar, el costo de adquisición de la tierra, el costo de habilitación de la región con las obras de infraestructura, tipos de cultivo, cercanía a los mercados, e incluso el costo de la vivienda que, como decíamos anteriormente, viene a encarecer el costo de la parcela.

Inicialmente, el tamaño de la parcela está de acuerdo no ya a las necesidades del grupo familiar, sino a la cantidad de tierra adquirida por el Estado en relación al número de campesinos calificados como asignatarios. De ahí que en los países donde no se ha tomado la decisión de llevar a cabo reformas agrarias en forma masiva, afectando el mayor número de tierras posibles y adquiriéndolas en su totalidad, es imposible que se dote a los innumerables beneficiarios de una parcela

que satisfaga las necesidades mínimas del grupo familiar. Tal es el caso en los países donde se hace colonización, en donde resulta que todas las adjudicaciones de parcelas son por debajo de la cantidad mínima, contribuyéndose en esta forma a la multiplicación de los minifundios, que son objeto de afectación dentro de un programa verdadero de reforma agraria, como contrarios a los fines que ésta persigue. Pues hemos visto que tanto el latifundio como el minifundio tienen que desaparecer en una reforma agraria verdadera; aquéllos, disolviéndose; estos integrándose.

Según se discutió en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria (167), fue evidente que, entre los participantes, todos estuvieron de acuerdo en que las explotaciones fragmentadas hacían muy difícil el aprovechamiento óptimo de los recursos y, por lo tanto, que era de importancia primordial la concentración de las mismas." Y casi todos los participantes fueron de opinión que las explotaciones demasiado pequeñas eran contrarias a las técnicas de producción modernas, "...por lo que representaban un dispendio de mano de obra y de capital." Aunque también se señaló la dificultad práctica de llevar a cabo esta integración de pequeñas parcelas, sugiriéndose medidas adecuadas de planificación de cultivos por zonas enteras, sin tomar en cuenta linderos de propiedades, sino la vocación del suelo para un mejor y determinado cultivo, indicándose algunos de los principales criterios que deberían tomarse en cuenta para hacer posible, en la medida más técnica, el tamaño óptimo de la parcela, resumiéndose en dos los principales:

- a).- El criterio del aprovechamiento de la mano de obra: las explotaciones deben proporcionar pleno empleo a toda la mano de obra familiar;
- b).- El criterio de los ingresos mínimos; estos deben ser suficientes para permitir al productor que disfrute el acostumbrado nivel de vida."

De ahí que también se concluyó, en aquel conclave internacional sobre reforma agraria, que debía pensarse seriamente en la cooperación entre las explotaciones, afirmándose "...que si bien la provisión de explotaciones individuales debe constituir un primer paso de la reforma agraria, ésta no quedará concluida hasta que los agricultores se organicen y constituyan cooperativas o asociaciones de explotación." Se trató un punto de muy interesante, cual es el de las consideraciones ideológicas y políticas en la cooperativización de la explotación de las pequeñas parcelas, habiéndose encontrado una solución técnica para resolver tal problema, cual es la conclusión de muchos participantes en el sentido de que la agricultura cooperativizada es esencialmen

---

(167).- FAO, op. cit. págs. 24 a 27.-

ta una medida "económica y orgánica", pudiendo dejarse de lado las consideraciones de tal naturaleza ideológicas y políticas; conclusión que me parece de elevado sentido conciliador entre quienes se sitúan en los extremos ideológicos respecto a la organización de explotaciones cooperativas como solución al problema de las pequeñas explotaciones. La verdad es que, para analizar la conveniencia de la integración de las pequeñas parcelas, hay que ver el problema por el lado de la mejor producción y la mejor utilización de los recursos disponibles, puesto que en tal forma el dispendio de esfuerzos no existiría como obstáculo de una Reforma Agraria Integral.

Los economistas agrícolas indican fórmulas para calcular cómo una familia promedio puede subsistir y progresar, de acuerdo a la producción de la parcela, según el tamaño de la misma; en cuanto a los ingresos netos que puedan quedar al beneficiario. Asimismo, otra fórmula indica cómo calcular el ingreso que desea el parcelario.

Siendo "S" = Superficie ( tamaño de la parcela ) ,

Yd = Ingreso deseado;

Y Ha = " Neto por Ha., tenemos como 1ª fórmula:

$S = \frac{Yd}{YHa}$  .- O sea, que dividiendo el Ingreso deseado, por una familia promedio, entre el Ingreso neto por Ha., se obtiene como cociente, el mínimo de área a dotarla;

La segunda fórmula, de cómo calcular el nivel de Ingreso Deseado por Ha. se obtiene:

Siendo "Qp" = Cantidad producida por Ha.;

"P" = Precio unitario de venta;

"Qi" = Cantidad de insumo por Ha.; y

"c" = Costo unitario por Ha., tenemos:

$$YHa. = (Qp \times P) - (Qi \times c) .-$$

Ahora bien, la dificultad estribaría en calcular el Nivel de Ingreso Deseado por una familia promedio. En la práctica, se escogen alternativas, entre las cuales están:

1ª.- Promedios de rendimiento;

2ª.- " " precios;

3ª.- " " costos

Por otra parte, la cantidad producida por Ha (Qp), la cantidad de insumo necesario por Ha (Qi), son factores incontrolables por el hombre, y la última entidad está en relación directa con el ingreso del agricultor: a mayor ingreso, mayor insumos, o viceversa.



Para calcular el ingreso deseado ( Yd ) -que técnicamente es lo primero que debe hacerse para calcular posteriormente el área que produciría ese ingreso-, se hace por medio de fórmulas reconocidas previamente, tales como:

1ª.- Tomando el promedio del Ingreso Nacional (IN), de acuerdo al número de familias;

2ª.- Tomando en cuenta el salario mínimo del grupo familiar (168):

#### D.- ASPECTOS SOCIALES DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.-

##### 1.- La Reforma Agraria como Cambio Social.-

"Un programa de reforma agraria supone -en algún grado-, explícita o implícitamente, una teoría de la sociedad, o por lo menos, y para decirlo en términos más en boca, una teoría del desarrollo económico, la cual evidentemente no es sino un aspecto singular de una teoría general del cambio social " (169).

No se puede hablar de reforma agraria si efectivamente no conlleva un cambio social, y no se puede pensar en el cambio sin un proceso masivo y rápido de redistribución de los derechos sobre la tierra y el agua. Jacques Chonchol asevera que en Latinoamérica el pequeño grupo dominante concentra en sus manos del 70 al 80, de la tierra, y más del 50 % del ingreso general de la agricultura (170), denominando, así, - los campos de América Latina la no permeabilidad social y la coexistencia sin posibilidad de integración de verdaderas castas cerradas, con oportunidades distintas (171).

El Dr. Antonio Manuel Arce, Sociólogo Rural Costarricense (172), manifiesta que la Reforma Agraria implica cambios, pero más en las personas que en las cosas; cambio en la manera de vivir de las personas: - su trabajo, su alimentación, su forma de vestir, mejor educación de los hijos, oportunidad de diversión como partícipe de la vida de comunidad, mejor oportunidad de combatir sus enfermedades. Como analizaría cualquier sociólogo una reforma agraria, el Dr. Arce concluye: "Son esos cambios socio-culturales los que nos pueden decir si una reforma agraria ha tenido éxito o ha fracasado. Los efectos sociales de una reforma son los que, en última instancia, nos interesan."

---

(168).- Apuntes personales, Curso Internacional de Reforma Agraria, Bogotá, 1967.-

(169).- Eduard Hamuy: Conferencia Fac. de Economía, Caracas, Venezuela, Nov. 1958.-

(170).- Jacques Chonchol: "Razones Económicas, Sociales y Políticas de la Reforma Agraria", en Oscar Delgado, op. cit. pág. 116.

(171).- Ibid, pág. 116.-

(172).- Antonio M. Arce, " Desarrollo Social y Reforma Agraria", IICA, Turrialba, Costa Rica, 1965, pág. 202.-

En verdad, una reforma agraria para que produzca cambios sociales tiene, en primer lugar, que romper las actuales estructuras, no sólo de la tierra sino del poder. Si los estratos inferiores de la pirámide clásica no tienen permeabilidad vertical para participar del desarrollo económico; si el sector rural sigue viviendo en la miseria y la ignorancia; si no llega a ser propietario de la tierra que trabaja ni participa de los adelantos de la técnica ni de los servicios sociales inimaginables por parte del Estado prestados entonces, por mucho que se hable de reforma agraria, ésta no habrá servido de nada, porque como hemos visto- el hombre es el fin de la reforma agraria; si éste no mejora sus condiciones de vida, se ha fracasado.

La Reforma Agraria como cambio social, pues, lleva consigo los siguientes presupuestos;

1º.- Reducir el índice de concentración de la propiedad en pocas manos; o sea, erradicar el latifundio;

2º.- Extinguir los peones agrícolas dependientes de la Hacienda feudal;

3º.- Integración del minifundio improductivo en explotaciones comunales;

4º.- Aumentar la producción subir los niveles de vida y romper la impermeabilidad del actual sistema de castas cerradas, dando participación al campesino para que tome decisiones en su propio medio, de tal forma que no se sienta aislado sino como un colaborador del progreso.

5º.- Crear en el campesino un sentimiento de seguridad, de dignidad y seguridad;

6º.- Una reducción lógica del área de exasperación, es decir de la diferencia entre lo que realmente se tiene y lo que lógicamente se puede desear (173);

Ahora bien, un desarrollo social no puede analizarse exactamente si no se estudian los niveles de vida de los campesinos favorecidos con la reforma agraria, en relación a su standard de vida, o nivel de aspiraciones de los mismos. Son, pues estos aspectos los que van dentro de un desarrollo social. Los niveles de vida pueden ser definidos "como la posesión, uso y consumo de ciertos artículos y servicios y el standard de vida", "como lo que se desea poseer (174).

La distancia pues, que debe existir entre el nivel de vida del hombre y su "standard de vida", no debe ser tan extrema que cree un "área de exasperación (175); o sea que el segundo no sea algo que no se

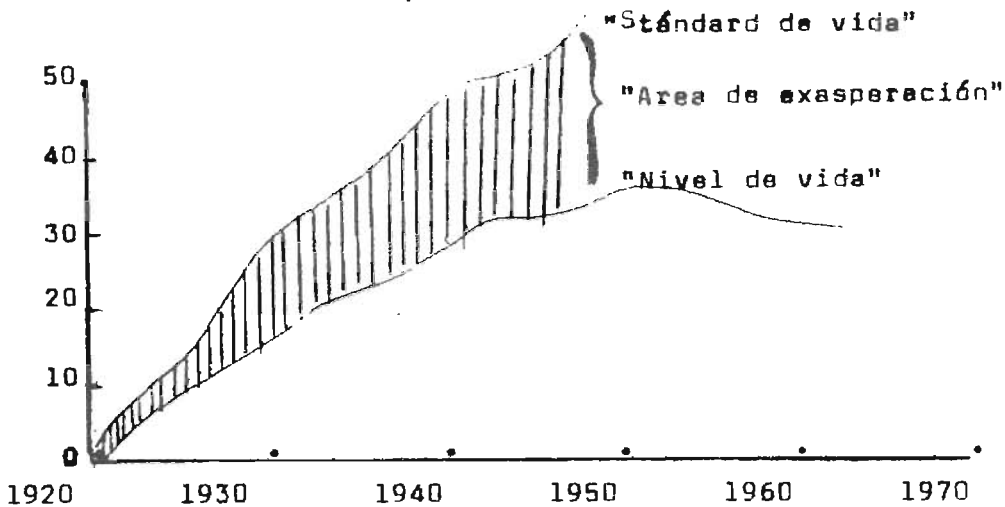
---

(173).- Antonio M. Arce, op. cit. pág. 183-84.-

(174).- Ibid. pág. 84.

(175).- T. Lynn Smit, citado por Antonio M. Arce, op. cit pág. 85.

puede realizar, porque exceda de los límites reales, volviéndose una ilusión. Veamos en un gráfico esta relación:



De acuerdo al gráfico anterior, nótese cómo el nivel de vida crece con menor progresión que el standard de vida; que el nivel de vida tiende a descender en relación al deseo de la gente que por el ofrecimiento de los partidos políticos, que no miden sus ofertas de mejorar los niveles de vida del campo en las campañas políticas, crean en la mente del campesino una verdadera ilusión; y es por ello que entre mayor es el área de exasperación, vuélvese más peligrosa la actitud de la gente que, al no verse satisfecha, reacciona en actos de agresión contra el mismo partido que ascendió al poder, olvidándose de lo ofrecido; o porque sencillamente no la pueden cumplir, por requerir decisión política radical, como lo es para hacer reforma agraria. I. Lynn Smit la llama "área de exasperación", yo la llamaría más exactamente Demagogia.

De acuerdo al Sociólogo Rural brasileño, Dr. Geraldo Semenzato, al referirse al aspecto social, manifiesta: que los cambios pueden ser lentos y rápidos. Los primeros no tienen alcance en el sentido multiplicador, como el caso de querer primero educar a la gente con técnicas o investigaciones retardadas. Los cambios rápidos, en tanto, son aquellos en que se logra participación en la toma de decisiones por lo menos a nivel regional. Si el cambio sólo sustituye al patrón por el Estado, no puede hablarse de cambio. Esto sucede a nivel de cualquier empresa. Pocas leyes de reforma agraria, establecen la función social como objetivo de cambiar la participación de la masa campesina en la decisión del poder. Todas se refieren sólo a cambios no estructurales, sino sólo a nivel de aumentar el standard de vida, el ingreso, los campesinos siguen sujetos al paternalismo, no más que sustituido el patro

no por el Estado. Otra conquista socio-económica debe plasmarse en una ley de reforma agraria, es la participación de la masa campesina en la escogitación de los factores de producción.

Este Sociólogo concluye en que los cambios aislados de unos cuantos pobladores de una región, no puede considerarse como cambio, sino como esfuerzo individual por la superación, que es lo que pasa en todas partes de América Latina, en donde únicamente sufre un cambio favorable un ciudadano entre mil dentro de la clase baja, que por su esfuerzo propio y ciertas circunstancias especiales, llega a escalar alguna posición y participación en la escala de valores sociales (176).

La movilidad social vertical es generalmente posible dentro del sistema de "clase sociales", no así en el de "castas"; estas últimas responden a la "posición que un individuo tiene dentro de la escala social de una sociedad, en virtud de su nacimiento y que no puede modificarse, no importe los atributos personales que posea o los logros alcanzados (177). La aspiración de los seres humanos a mejorar su condición de ascender de clase, hace posible la "movilidad social vertical", que debe ser uno de los objetivos de las reformas agrarias en la mayoría de los países latinoamericanos, en forma acelerada; o sea, lograr que la masa de la clase baja rural, constituida fundamentalmente por peones, ascienda y forme parte de una clase intermedia entre los finqueros y los jornaleros (178).

Autores como John J. Johnson (179), citan como factores que determinan la posición de un individuo dentro de la sociedad latinoamericana, la raza, la cultura y la posición económica, especificando dentro de los factores culturales que determinan el "status": a) la familia y los amigos; b) la ocupación; c) la profesión; d) la educación; e) el idioma y la religión; f) la localización y tipo de residencia; g) el tipo de vestido que usa; ceremoniales sociales.

## 2.- Factores Sociales Concurrentes :

### 2.1.- Educación.-

"Educación es el proceso por medio del cual la sociedad transmite de una generación a otra los elementos culturales que le han servido de sustento (180).

- 
- (176).- Apuntes personales, Curso Int. de R. Agraria, Bogotá, 1967.-  
(177).- Antonio M. Arce, op. cit. pág. 66.-  
(178).- Ibid. pág. 68.-  
(179).- J.J. Johnson, citado por Antonio M. Arce, op. cit. pág. 71.  
(180).- Antonio M. Arce, op. cit. pág. 107.-

Sigue diciendo el autor citado que en el proceso de transmisión - de la educación van incorporadas todas las modificaciones que la sociedad cree necesarias, eliminando aquellos elementos que no son útiles, modificando algunos, y creando otros compatibles con su creciente desenvolvimiento, siendo uno de los más esenciales elementos de la cultura de los pueblos y el vehículo de un grupo a otro dentro de una misma generación o de una generación a otra, haciéndose posible la acumulación de grandes cantidades de conocimientos, gracias al lenguaje escrito, que los antropólogos han calificado como el elemento distintivo de la civilización. En los pueblos primitivos, por carecer de lenguaje escrito, la educación se ha limitado a los meros elementos culturales sólo transmisibles por tradición de generación en generación, lo cual no permite un avance efectivo por cuanto los datos transmitidos por la memoria de padres a hijos no son fieles de una a otra generación. (181).

La importancia de la educación en el desarrollo social de un pueblo es trascendental y delata en parte el grado en que un país está o no desarrollado.

De acuerdo a datos censados por la Organización de Estados Americanos (182), alrededor del 40 % de la población de 15 años de edad, en la América Latina, era analfabeta; o sea, alrededor de unos 42 millones de los 97 millones que tenían esa edad a la época de la encuesta no sabían leer ni escribir. En más de 15 países,  $\frac{2}{3}$  o más de la población era analfabeta. El nivel en la población adulta, acusó un índice del 43 %. Aquella misma población analfabeta de 15 o más años, no había asistido a la escuela o la había abandonado en el primer grado; el 44 % asistió a la primaria, pero no la terminó; sólo un 7 % completó la educación primaria; el 6 % había tenido estudios secundarios o técnicos, pero solamente el 2 % los había completado y el 1 % había ingresado a la Universidad.

De acuerdo a datos completos obtenidos en 20 países latinoamericanos, sobre el censo educacional, se ha podido hacer una comparación entre el porcentaje de analfabetismo en relación al número de matriculados en las escuelas. No ha sido posible obtener datos más recientes, - sino hasta 1950, pero que indican la magnitud que todavía se mantiene, talvés con una pequeña variante; desde luego que si bien es cierto que median 20 años entre el Censo dicho y hoy día, el ritmo de crecimiento

---

(181).- Antonio M. Arce, op. cit. pág. 107-108.-

(182).- OEA: "Algunos Aspectos Siguientes del Desarrollo Social de América Latina", Washington, D.C, 1962, pág. 359: en Antonio M. Arce, op. cit. pág. 109.-

de nuestra población ha sido vertiginoso. De tal suerte, que los datos aportados valen para hoy, por cuanto la educación ha permanecido prooortionalmente estática en relación a la población apta para las escuelas primarias, secundarias y universitarias, exceptuando a Cuba que ha estas alturas, aunque no se tiene datos fidedignos, ha logrado erradicar el analfabetismo (183).

NÚMERO DE ANALFABETOS Y DE POBLACIÓN MATRICULADA DE 5 A 19 AÑOS, EN 1950

PAIS	N.º ANALFABETAS	N.º MATRICULADOS
1º.- ARGENTINA	14	49
2º.- URUGUAY	15	-
3º.- CHILE	20	52
4º.- COSTA RICA	21	43
5º.- CUBA	22	41
6º.- PANAMA	30	62
7º.- PARAGUAY	34	60
8º.- COLOMBIA	38	56
9º.- MEXICO	43	30
10º.- ECUADOR	44	67
11º.- VENEZUELA	47	51
12º.- BRASIL	51	-
13º.- REP. DOMINIC.	57	23
14º.- PERU	58	-
15º.- <u>EL SALVADOR</u>	59	41
16º.- NICARAGUA	62	20
17º.- HONDURAS	65	49
18º.- BOLIVIA	68	28
19º.- GU. FRANC.	71	18
20º.- HAITI	89	-

Fuente: Rycroft & Clemmer: "A Study of Urbanization in Latin América, páñ. 108., Citado por Antonio F. Urea, Co. Cit, páñ. 111

Vista la educación desde el ángulo de la reforma agraria, es cuestión de suya insoslayable que deben intensificarse las escuelas rurales, e impartir educación orientada hacia la técnica agropecuaria. El Ministerio de Educación, o su equivalente en cada uno de los países, tiene dura tarea por delante, desde luego que no es aconsejable que si

(183).- Carlos Rafael Rodríguez: "La Segunda Reforma Agraria Cubana: Causas y Derivaciones", en Oscar Delgado, op. cit, páñ. 517, señala: Ya para aquella fecha (1965), se ve el progreso educativo de Cuba en el hecho de que ya para 1963, el Gobierno Revolucionario venía pre

ga orientándose al alumno de la ciudad como al campo, en la misma forma tradicional. En nuestro medio se imparte educación inclinada a una Universidad. Se le crea al alumno, desde los primeros grados ilusiones que no hacen más que frustrarlo por el resto de su vida, por cuanto se le indica que tiene aptitudes y capacidades intelectuales para ser un buen profesional. Claro que la mayor parte de niños campesinos la tienen, pero le faltan a sus padres las posibilidades económicas, máxime en ambiente de castas cerradas, como el nuestro, en donde hay colegios de secundaria que no matriculan a nadie que no sea de algún rango social, e incluso que ven con menos precio al hijo natural o bastardo, aunque éste tenga padres que lo puedan sostener en ese nivel, porque desea su interacción a un nivel superior en la clase social.

Si esto es así en las ciudades, cuál no será la diferencia entre los opulentos escolares citadinos con los descalsos niños de la escuela rural, a quienes los maestros, lastimosamente creen hacerles un bien diciéndoles que pueden lograr lo que le es tan imposible a los padres de familia proporcionar.

Debido a las anteriores razones, creo que para obtener un triunfo dentro de programas de reforma agraria, debe empezarse por planificar la educación, estableciendo un programa especial a nivel rural para que el escolar vaya orientando desde niño a sus propios padres, con lo que le enseñe en la Escuela, debiendo tomar participación directa el Ministerio de Agricultura y Ganadería o su equivalente en los países, para coordinar la enseñanza con prácticas de cultivos, conocimientos técnicos sobre suelos, bosques, agua, a fin de cultivar en él la inclinación a proteger estos recursos naturales y la fauna. Debiendo volverse obligatorio para la aprobación del grado, la participación activa dentro de algún tipo de Club, como los llamados "Club 4-C" en nuestro medio, que tienen sus equivalentes en todos los países de América.

No es preciso, para el objetivo de tal educación orientada, esperar a que primero se haga la Reforma Agraria o por lo menos se ponga en marcha. Es necesidad que debe resolverse ahora, puesto que cuando llegue el momento propicio de la cristalización de la reforma, ya haya población preparada educativamente para el impulso del proceso. Hemos

---

parando a 2 mil obreros agrícolas en escuelas especiales que les proporcionaban los conocimientos necesarios para una buena administración de fincas agrícolas, incluyendo conocimientos agro-técnicos; y que otros mil habían sido enviados a la Unión Soviética con el mismo propósito, habiendo sido tal preparación por el sistema de cursos acelerados con el fin de que se hicieran cargo de las futuras organizaciones agrícolas. Sin recelos de ninguna naturaleza, debemos admitir que esta es la clase de educación que necesitan los estudiantes rurales de Latinoamérica.

visto en la llamada anterior, al referirnos al proceso de la reforma cubana, cómo el Gobierno Revolucionario se vio obligado a masificar la educación agrícola a nivel de nequeños administradores agrícolas y técnicos agropecuarios, para poder salvar la producción a nivel de fincas. Al no permitir tal calidad de educación, orientada al manejo de fincas en forma técnica en nuestros países, manteniendo la educación en la forma tradicional, el temor de hacer reforma agraria se mantendrá porque siempre se podrá argumentar por parte de los dueños de la tierra que el campesino no está apto para ser su propio administrador, que la reforma agraria fracasará porque bajará la producción y productividad de la tierra, y algotra serie de razones relacionadas con el bajo nivel cultural de nuestra población rural. Pero el cambio de sistema se impone y habrá que realizarlo, si un Gobierno desea efectivamente lograr un efectivo desarrollo del país; desarrollo que ya vimos que está íntimamente ligado con la educación. El cuadro anterior, que indica el porcentaje de analfabetismo en 20 países de Latinoamérica, nos demuestra claramente que los países que han alcanzado un mayor grado de desarrollo, tienen un menor porcentaje de analfabetas, o un mayor porcentaje de alumnos matriculados, como esfuerzo de superación en descender las cifras que acusan en su analfabetismo.

Everett M. Rogers, al respecto de los cambios que tiene que experimentar la educación, nos dice; "Administrar hoy las escuelas con la manera de verdad prevaleciente hasta medio siglo, es un desperdicio de los fondos y del tiempo de la escuela. La adaptabilidad o la capacidad de atender a las nuevas necesidades adoptando nuevos propósitos y nuevas prácticas, es indispensable para el funcionamiento efectivo de cualquier sistema escolar (184).

También es, pues, oportuno hacer notar en base a la cita anterior, que otra deficiencia de nuestro actual sistema educativo es el bagaje de conocimientos un tanto extraños que se desperdician en la mente del niño rural, porque nunca en su vida tendrá oportunidad de aplicarlos o comprobarlos, a menos que todos tuvieran la oportunidad de poder continuar estudios superiores.

De acuerdo a últimas declaraciones, en nuestro país, del Ministerio de Educación (185), las cifras de nuestra población escolar en escuelas primarias, para el año 1971, se estima en 568.000 alumnos, repartidos entre 332.800 correspondientes al área urbana y 236.000 en el área rural,

---

(184).- Everett M. Rogers: "Elementos del Cambio Social en América Latina", EDICIONES TERCER MUNDO y FACULTAD DE SOCIOLOGIA, Universidad Nacional, Bogotá, Colombia, Nov. 1966, pág. 364.-

(185).- Diario "EL MUNDO", 10 de Nov. de 1970, pág. 3



## 2.1.- Comunicación e Interacción:

Comunicación es la acción de transmitir, informar o ponerse en contacto con alguien. Viene del verbo transitivo comunicar, que a su vez se origina del latín "communis", que significa COMUN. Lo que quiere decir que por medio de la comunicación hacemos comunes nuestras ideas, ya sea por medio del lenguaje hablado o escrito; por medio de figuras, gestos, movimientos o acciones, sirviéndonos nuestros sentidos como instrumentos para la comunicación. Carlos L. Arias (186), dice al respecto que por medio de los sentidos "interpretamos la realidad exterior, señales o símbolos." También nos comunicamos por medio de expresiones faciales, ademanes. "Cuando hablamos o escribimos --sigue diciendo el autor citado--, usamos el lenguaje que es simplemente un código, una serie de señales orales con su representación gráfica de las cuales nos valemos para expresar nuestras ideas, en forma oral o escrita. También hay otro código por medio del cual comunicamos, expresamos ideas. Este es por medio de nuestra conducta mostramos amistad, antipatía, respeto, etc. aunque algunas veces no nos damos cuenta de ello."

Los elementos esenciales de la comunicación, son:

### 1º.- La fuente o emisor:

- a.- La radio;
- b.- La televisión;
- c.- El cine o el teatro;
- d.- El periódico;
- e.- Los libros y revistas;
- f.- Hojas volantes;
- g.- Parlantes;
- h.- Mitines;
- i.- Conferencias;
- j.- Mesas redondas;
- k.- Clases
- l.- Gráficos
  - l.1.- De barra simple;
  - l.2.- De barra múltiple;
  - l.3.- Lineales;
  - l.4.- Cosmógrafas;
  - l.5.- Pictogramas.-

### 2.- El mensaje;

El mensaje lleva formas variadas, de acuerdo a todas las cla-

---

(186).- Carlos L. Arias: Teoría y Proceso de la Comunicación": IICA Zona Norte, Guatemala 1966; "X CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA", Oc. a Nov. de 1966, S. Salv. Volumen Nº 2.-

ses de fuente o emisión: radiado, televisado, proyectado, por escrito, por gráficos, etc.-

3.- El destinatario o receptor;

a.- Una sola persona;

b.- Un grupo de personas;

c.- Un público o audiencia. (187).

Es muy importante que el mensaje sea lo más claro posible, para que sea entendido por la mayor parte de personas a quienes va dirigido, con el objeto de que los receptores respondan a dicho mensaje con sus actitudes o cambios. Esta es la finalidad de la comunicación: hacer que la gente cambie en sus actitudes o costumbres. Referido a la Reforma Agraria, es de vital importancia, porque si no se logra con la difusión del mensaje, cambiar la actitud de los campesinos, vendrá al fracaso. La Institución de la reforma agraria, es, en este caso, la fuente o emisor; el agente de cambio, o extensionista Agrícola, se convierte en una especie de comunicador y cifrador del mensaje. Puede ocurrir -- que si el mensaje sea escrito o por gráficos, se supone entendible desde la fuente y el Agente de Extensión no haga más que divulgarlo y explicar algún contenido no muy claro; pero cuando el mensaje es oral, la habilidad del extensionista en saberse expresar, es muy importante. Incluso influye el carácter que este extensionista muestre ante los receptores o a quienes va dirigido el mensaje, puesto que debe adaptarse al lenguaje del campesino, a sus costumbres, tratando de atraerlo con frases de cariño y aliento y ofrecerle demostración práctica de lo que le está transmitiendo. En la medida en que el Extensionista influya en el ánimo de los campesinos, en esa misma magnitud responderá a su mensaje, porque para interpretar al comunicador, es preciso tener la cualidad de escuchar; pero aún escuchando no se hace eco de ningún mensaje que no lleve interés ni sea fiel.

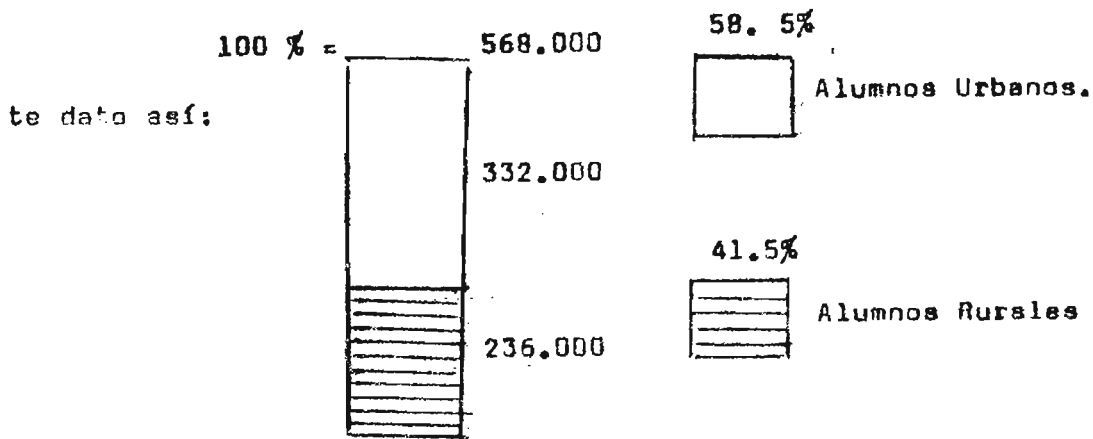
Ahora bien, como el mismo atraso cultural de nuestro campesino generalmente analfabeta, no permite el mensaje escrito, se ocupa con muy buen éxito, como sustitutivo de la fuente escrita, los gráficos, que ya vimos pueden ser de varias clases. Veremos ejemplos de cada uno de ellos, para mejor entendimiento:

19.- Gráfico de barra simple; Son apropiados para mostrar el todo con relación a sus partes, y sirven para hacer comparaciones simples:

Si la población escolar a nivel primario en nuestro país, como acabamos de ver, es de 568.000 alumnos en total, dividido entre la zona urbana con 332.000 y la zona rural con 236.000, podemos representar es

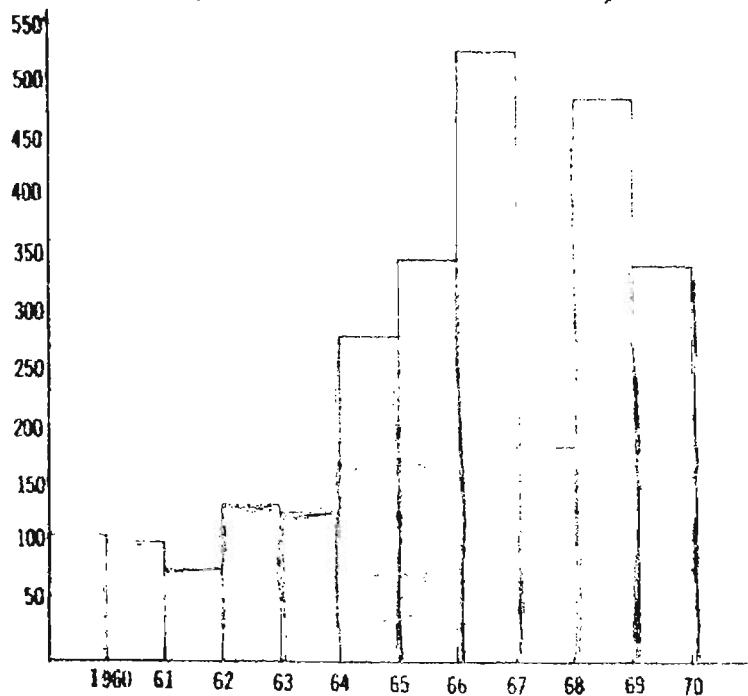
---

(187).- Fernando Monje, Comunicador IICA-CIRA, "Apuntes Curso Internacional de Reforma Agraria, Bogotá, Col. 1967.-"



2º.- Gráficos de barra múltiple: Con esta se hacen comparaciones simples en forma múltiple y complejas. Expresan tendencias y frecuencias:

Daremos este ejemplo, con otro dato real, que nos mostrará las tendencias y frecuencias del número de solicitudes de ingreso, de alumnos interesados en ingresar a la Escuela Nacional de Agricultura, dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre los años - 1960 a 1970, así



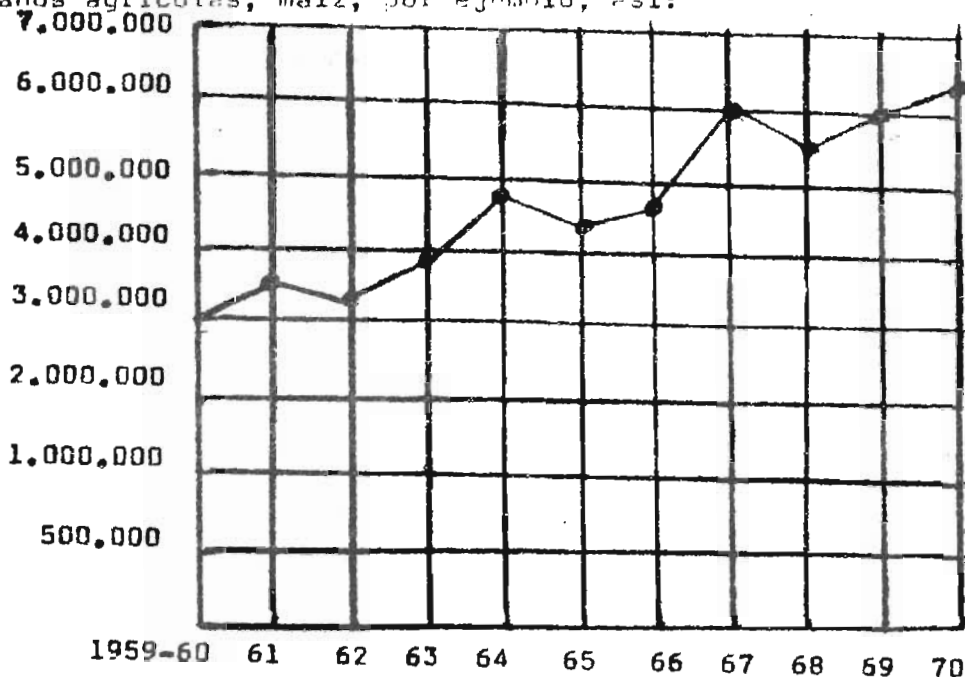
Año	Solicitantes
1960	109
61	103
62	81
63	138
64	192
65	284
66	350
67	533
68	189
69	430
70	340

OBSERVACION: La disminución de solicitudes por el año 1968, tiene como causa el requisito de que para ser aspirante a becarío, es necesario ser bachiller.

SOLICITUDES DE INGRESO A LA ESCUELA NACIONAL DE AGRICULTURA  
1960 - 1970

3º. Gráficos lineales: Generalmente se usa el sistema de coordenadas. Este sistema es más usado en las matemáticas, para determinar comparaciones aritméticas, geométricas, etc. Pero son también usadas en otras clases de gráficos, como por ejemplo la tendencia que exista entre la cantidad de una producción agrícola cualquiera, con diferentes-

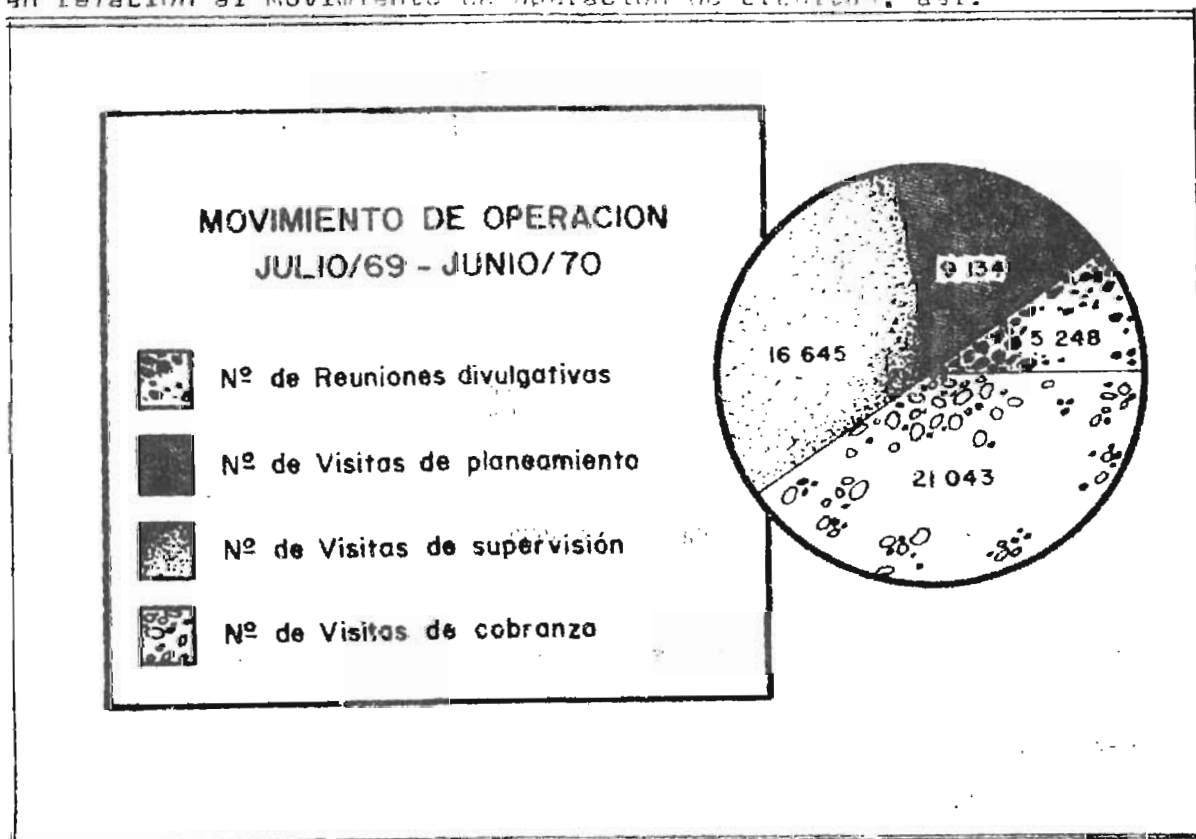
años agrícolas, maíz, por ejemplo, así:



AÑOS AGRICOLAS

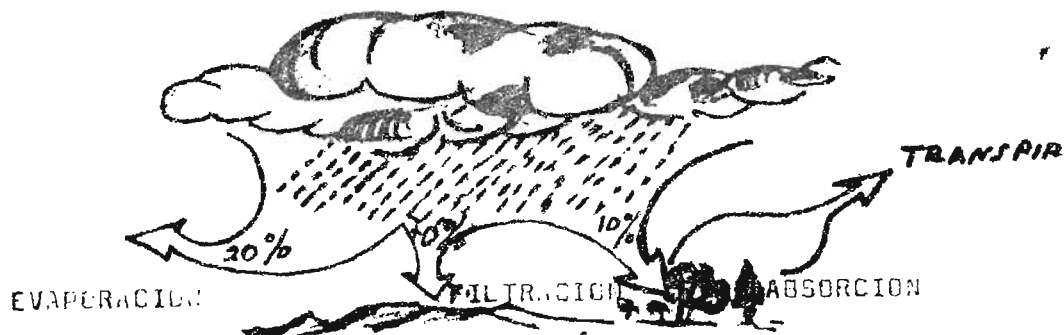
FUENTE: Gráficos murales del Ministerio de Agricultura y Ganadería.-

49.- Gráficos Circulares: Se les llama también de superficie, sirven para poner porcentajes de distintas categorías y para apreciar el todo con relación a sus partes, al igual que el de barra simple. Daremos este ejemplo dentro de la actividad de crédito agrícola de la Administración de Bienestar Campesino, para no apartarnos de la actividad, en relación al movimiento de operación de créditos, así:



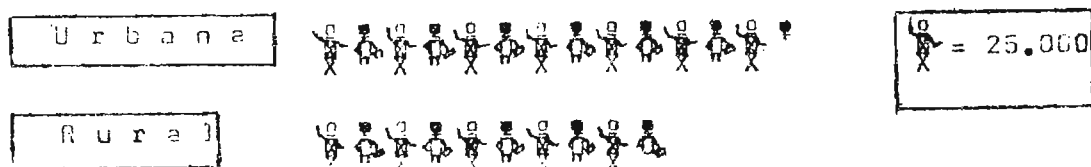
(FUENTE: Informe Anual del MAG, Op. cit. pág. 209.-)

5º.- Cosmogramas: Son gráficos en que por medio de figuras diversas, se expresa la idea en forma comprensible para cualquier persona. La figura o dibujo da lugar a leer e interpretar distintos datos, tales como el agua lluvia que al caer sobre la tierra, se filtra en ésta un porcentaje, otra parte se evapora y el resto es absorbido por las plantas. Esta idea puede ser representada por el cosmograma siguiente:



6º.- Pictogramas: Son gráficos apropiados para indicar porcentajes por medio de figuritas. Son de fácil interpretación, pero tienen el inconveniente de que cuando se quiere indicar fracciones de un todo, hay que partir la figura en forma proporcional. Y tratándose de personas, por ejemplo, esto indica que hay que representar las fracciones, con sólo la cabeza, con medio cuerpo, etc., lo cual resulta bastante falto de realidad y lógica para el interpretador. Pondremos como ejemplo el mismo caso de la población escolar, cuyo porcentaje en la escuela primaria entre el sector urbano y el rural representamos también con un gráfico de barra simple. Para lograr una aproximada representación por un pictograma, es preciso darle a cada figurita un valor relativo, a fin de que la suma de valores representados por cada una, dé una aproximación lo más exacta posible. Para el caso, daremos a cada figurita el valor relativo de 25.000 alumnos representados por ella, con lo que el pictograma quedaría así:

POBLACION ESCOLAR EN LA ESCUELA PRIMARIA



La importancia de la comunicación dentro de los programas de reforma agraria, pues, es de primerísimo interés por cuanto su finalidad es cambiar la actitud de los campesinos; introducir innovaciones que originen el mejoramiento social, económico y político del campesino.

Acarrea sin número de problemas este fenómeno cultural de la comunicación, por cuanto tanto el comunicador como el medio de transmisión,

tienen qué responder a una serie de técnicas; esto mismo pasa espe-  
cialmente con el receptor, que es el que interesa innovar.

Uno de los mayores problemas de la comunicación es el de si el --  
mensaje llegó al destino deseado o produjo el efecto previsto; y si --  
llegó a su destino, si fue aceptado; y difundido a los demás; y si fue  
difundido, establecer si hubo influencia hacia otros. He aquí donde en-  
tra a tomar parte la i n t e r a c c i ó n; o sea "el proceso a través  
del cual los individuos de un sistema social que han adoptado una inno-  
vación, influyen a aquellos que no lo han adoptado todavía (188), -  
Rogers sigue diciendo al respecto: "Debe decirse que el efecto de inte-  
racción es simplemente un tipo específico de difusión. Efectivamente, -  
el efecto de interacción y la difusión (definida como el proceso medi-  
ante el cual se divulga la innovación) son esencialmente sinónimos."  
A este proceso de divulgación de la innovación, o interacción, la han-  
llamada "bola de nieve" (189); o sea "como la evolución en cuyo curso  
el número de adoptantes aumenta en cada etapa proporcionalmente al nú-  
mero de individuos ya adptos."

A los adoptantes "dirigentes de opinión", se les llama "adoptan-  
tes activos"; a los adoptantes aislados, que no divulgan la innovaci-  
ón, se les llama "adoptantes pasivos".

Las etapas del proceso de adopción son complejas. Hay que tomar-  
en cuenta que envuelven una sucesión de pensamientos y acciones que -  
deben aceptarse dentro de un cierto tiempo, de acuerdo a la celeridad  
que se quiera imponer a los cambios. En el caso de una Reforma Agra-  
ria, por radical que esta sea, los cambios se suronen a largo plazo,  
porque implican la innovación de nuevas técnicas agrícolas y, lo que--  
es más importante, innovación en la cultura y el cambio social del cam-  
pesino, lo cual hemos venido sosteniendo, que es un proceso gradual que  
ha dado en llamarse por los investigadores "proceso de adopción", "perío-  
do de adopción" o "período de incubación" como lo llama Rogers (190), -  
proceso de adopción que resente, de acuerdo al común consenso entre -  
los investigadores, a las etapas siguientes:

1ª.- CONOCIMIENTO; El receptor de la nueva idea, adquiere de ella  
un conocimiento genérico;

2ª.- INTERÉS; El receptor -de acuerdo a la impresión que causó en  
él la nueva idea-, muestra interés por la misma de tal suerte que por-  
sí sólo busca información suficiente como para analizar qué provecho--  
sacará de la innovación;

3ª.- EVALUACIÓN; En esta fase, el receptor analiza los pro y los-  
contra de la nueva situación que adoptaría, con el fin de decidirse a

---

(188).- Everett M. Rogers, op. cit. pág. 227.-

(189).- Ryan, Groes y Coleman, citados por Rogers, op. cit. pág.227.-

(190).- Rogers, op. cit. pág. 228.-

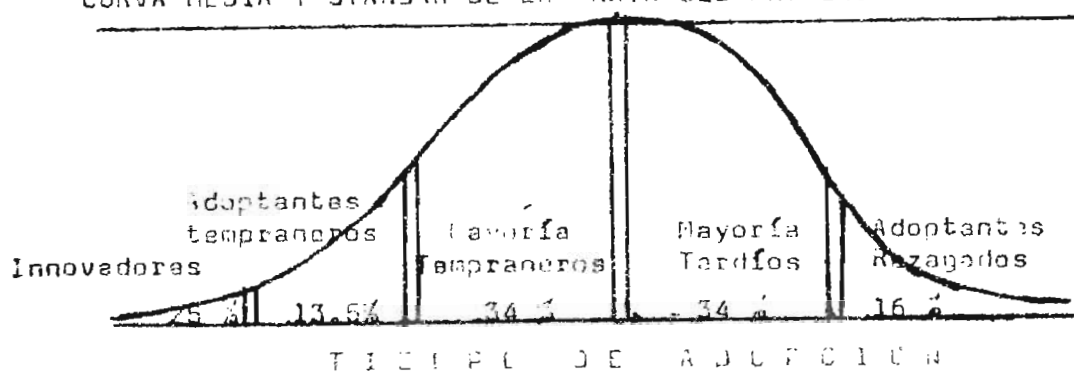
la prueba;

4ª.- PRUEBA O ENSAYO: El receptor pone en ejecución la nueva idea adoptada, en tal medida que si no le saca provecho alguno, la pérdida o sacrificio no sea en grado que afecte su acostumbrada manera de actuar respecto a lo que está ensayando cambiar;

5ª.- ADOPCION: Finalmente, si la prueba le resulta halagadora la acepta definitivamente y continúa permanentemente con la innovación (191).

Este proceso de adopción, suele también representarse por un gráfico, que indica en forma clara la progresión que lleva el tiempo de adopción, indicando el porcentaje de innovadores que aceptan la nueva idea, en la forma siguiente:

CURVA MEDIA Y STANDARD DE LA "RATA DEL PROCESO DE ADOPCION" (192)



Fuente: Apuntes personales, Curso Internacional de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, Bogotá, 1967.-

(191).- Carlos L. Arias, Op. cit. -

(192).- La "rata del proceso de adopción", indica el nivel o magnitud en que la innovación es aceptada.-

### 2.3.- Extensión e Investigación:

La extensión agrícola puede definirse como un proceso informal que tiende a aumentar la producción, el nivel de vida y la educación de la familia campesina. Se dice que es informal, por cuanto no se da en la Escuela, sino en el campo: buscando al campesino donde se le encuentre, con el objeto de evitarle sacrificios de su parte que hagan nugatoria la extensión. Puede también decirse que la extensión agrícola es el vehículo adecuado de la comunicación de las ideas que se sean introducirse en el campo, de acuerdo al proceso de adopción que acabamos de ver. El Extensionista Agrícola se vuelve el transmisor de los cambios, y tiene que facilitar en lo posible al campesino o receptor, el conocimiento de la nueva idea; este es el destino que tuvo presente en todo momento el remitente de la comunicación, que es la institución de la Reforma Agraria, para el caso que nos ocupa. Dícese que el objetivo inmediato de la extensión es el aumento de la producción de la tierra, con los mismos insumos; pero sea, que con nuevas prácticas de cultivo se logre el fin deseado; pero el objetivo fundamental de la Extensión es mejorar el nivel de vida del campesino en el aspecto económico-social.

La extensión agrícola debe llegar allí donde efectivamente se le necesita: minifundistas, pequeños agricultores. Quien tiene grandes extensiones de tierra y posibilidades, no puede ser objeto de la Extensión agrícola gratuita del Estado, y mucho menos los propietarios de los latifundios ausentistas. De acuerdo con el Profesor Fernando Monge (193), hay tendencia a trasplantar el sistema de extensión agrícola de los Estados Unidos de América en forma "químicamente pura", según su propia expresión, lo cual, manifiesta, es un grave error, porque dicho país no tiene los mismos problemas que Latinoamérica. Pues a pesar de que también el país del Norte tiene problemas de educación, no son tan graves como los nuestros, y por otra parte, no tiene escasez de los recursos tierra y capital, que es lo que más agobia a nuestros pueblos subdesarrollados. Sin tierra para dar al campesino a fin de que mejore su nivel de vida, y sin capital suficiente para proporcionarle crédito, no es posible mejorar también la educación, que es básica como fundamento de la extensión, ya que entre mayor sea el nivel de educación del campesino mayor receptividad tendrá para el mensaje que le transmite, a fin de que adopte la nueva idea sobre técnicas de cultivo, de mejoramiento y conservación de suelos y de los demás recursos naturales que deben protegerse en bien de la comunidad de bene-

-----  
(193).-Comunicador del IICA-CIRA, Cursos Internacionales de Reforma Agraria.



ficiarios de la Reforma Agraria.

La investigación Agrícola es la fuente directa que alimenta a la Extensión Agrícola; aquélla, crea; ésta, difunde. Es una actividad - exclusiva de científicos agropecuarios, que constantemente están haciendo experimentos, a fin de generalizar sus resultados entre la población agropecuaria, para aumentar, mejorar o proteger la producción y productividad. El método empleado por los Investigadores no es, pues, un método educativo, como el de los extensionistas, sino que un método científico. Los primeros beneficiarios de los resultados de un proceso de Investigación son los agricultores, siguen los consumidores de los nuevos productos, y por último, la sociedad en general.

El Profesor Monge a quien venimos citando, en este punto, -- manifiesta que la investigación verificada en los Estados Unidos de -- América, en la época actual, está orientada a la investigación básica, y no inmediata, que necesita Latinoamérica; o sea, aquella investiga-- ción orientada por aquel país a aumentar los conocimientos de largo al-- cance de la humanidad, ya que en tal país ha sido traspasada la barre-- ra del subdesarrollo desde hace mucho tiempo, y no se tienen problemas como los nuestros. Luego, entonces, los Investigadores Latinoamericanos educados en los Estados Unidos se llenan de técnica científica que no -- nos sirve mucho en el momento actual. Nosotros necesitamos la investiga-- ción aplicada, para resolver nuestros problemas de hoy.

#### 2.4.- Sociología Rural :

Es parte de la Sociología General, y está considerada "como el estudio científico de las relaciones sociales que ocurren en el medio rural y sus consecuencias (194). Lo que quiere decir, que la interesa -- la interacción que ocurre en el área rural, entre extensionistas, líde-- res rurales y la familia campesina en general. Y de la comunicación y -- la interacción entre técnicos que llegan al campo con los campesinos -- nacen fenómenos de conducta interesantísimos, dignos de estudios. Y de todos los estudios científicos de esas relaciones humanas, los sociólo-- gos deducen principios que sistematizan, con miras a resolver problemas del hombre del campo en relación con la agricultura.

Como dice Arce: "La objetividad en la observación de los fe-- nómenos, en el análisis de los datos y en la presentación de los resul-- tados en su norma invariable." Hablando en forma más específica, la so-- ciología rural estudia la naturaleza y desarrollo de los grupos socia-- les, tales como las comunidades rurales, la familia, la educación en el

-----  
(194).- Antonio M. Arce, Op.Cit. Págs. 16 a 18.-

campo, la religión, el gobierno local, la estratificación social, la --  
situación hombre-tierra, sus problemas en cuanto sus niveles de vida y --  
sus aspiraciones, la salubridad ambiental. Por otra parte, interesan ---  
los procesos tales como el cambio socio-cultural, la comunicación, la --  
difusión, el liderazgo, la movilidad social, etc. "De modo, pues, que --  
la sociología rural suministra bases firmes para diseñar los cambios ---  
de las condiciones humanas que deseamos para el futuro. (195).

Sobre este interesantísimo tema de la Sociología Rural, ----  
respecto al papel que juega en el avance de las comunidades agrícolas,--  
Rogers manifiesta que el mayor número de publicaciones y estudios sobre  
la difusión de las nuevas ideas para tales comunidades ha sido dado por  
la sociología rural; y que la mayor parte de esas publicaciones y estu--  
dios tratan de las innovaciones y estudios agrícolas logradas por agró--  
nomos (196). Katz, citado por Rogers, en 1961, analizó la convergencia -  
de las tradiciones entre la sociología rural y comunicación masiva des--  
de el punto de vista de esta última disciplina, concluyendo que la socio  
logía rural... es la única tradición de investigación que, dentro de las  
ciencias sociales, puede enorgullecerse de una preocupación tan larga y  
tan constante por los aspectos sociales de la difusión." (197).

La sociología rural, en Latinoamérica, ha cobrado personali-  
dad propia, con investigaciones sociales realizadas por sociólogos de re  
nombre, tales como Gino Germani (198), Alfredo Paviña (199), Lucio Men--  
dieta y Núñez (200), T. Lynn Smith (201), Rodolfo Stavenhagen, (202), --  
Orlando Fals Borda (203), Everett M. Rogers (204), Antonio M. Arce (205),  
y otros que sería largo enumerar. Ello ha hecho posible la difusión , a

(195).- Ibid.: Antonio M. Arce, pág. 18.-

(196).- Everett M. Rogers, Op. Cit. Pág 355.

(197).- Ibid.

(198).- "El desarrollo y estado actual de la sociología latinoamericana,  
Bs.As., 1959, Boletín Inst. de Sociología, No. 27.

(199).- "Historia de la Sociología Latinoamericana", México, D.F. Fondo de  
Cultura Económica, 1941.

(200).- "¿Qué es la Sociología Rural?", México D.F. Centro de Investigacio  
nes Agrarias e Inst. de Investigaciones Sociales de la Universi  
dad de México, Año 1, Nº 2, Enero-Abril, 1961.

(201).- "Sociología Rural, la comunidad y la reforma agraria, Mar-caibo,  
Venezuela: Universidad de Zulia, 1963.

(202).- "Resumen del estado actual de la investigación en sociología ru-  
ral en América Latina", Bogotá, Col...VII Congreso Latinoamerica  
no de sociología, Documento No. 26.-

(203).- "Campesino de los Andes" y "Estudio Sociológico de Saucio", Bogg  
tá, Colombia: Universidad Nacional, Facultad de Sociología, 1961.

(204).- "Elementos del Cambio Social en América Latina", Op. Cit.

(205).- "Desarrollo social y Reforma Agraria" Op. Cit.-

nivel continental, de las innovaciones, especialmente en aquellos países donde se están haciendo reforma agraria. Aunque en este sentido el Dr. - Antonio M. Arce se lamenta de que la investigación sistemática y empírica de los fenómenos de la vida rural es muy escasa en Latinoamérica, pues sostiene que hay más tendencia a especular y dar solución rápida a todo problema que se presenta, en vez de investigar a fondo las causas de los problemas, para que no se repitan, necesitando investigación sobre cambio social -espontáneo o planificado-, allí donde exactamente ocurren los fenómenos rurales, con métodos e instrumentos que permitan asegurar la veracidad de la información recogida. En este punto, de acuerdo con el Doctor Arce, hay que reconocer la profusa investigación que ha realizado el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, especialmente a través de sus sociólogos rurales especializados. Roy Clifford, Alers Montalvo y el mismo Dr. Arce, son autores de un libro que indica los logros en este sentido, del IICA (206).

#### 2.5.- Desarrollo de la comunidad y organización Campesina. -

Otra de las finalidades medistas de la Reforma Agraria, es el desarrollo de las comunidades agrícolas, Específicamente de las comunidades de beneficiarios de la reforma, porque de otro modo el éxito de los programas dependerá del grado de desarrollo de esas comunidades. Con ello se logra, a la vez, un desarrollo económico-social. Generalmente la debilidad o consistencia en el desarrollo social de una comunidad rural, se determina directamente en relación a la tenencia de la tierra. Luego entonces, si por medio de la reforma agraria se le proporciona tierra al campesino es lógico que las comunidades tomen como punto de apoyo para aceptar innovaciones el hecho de poseer un pedazo de tierra, que les dará estabilidad de una determinada región para organizarse en defensa de sus intereses y con ayuda directa de la institución de la Reforma Agraria. Toda comunidad representa una forma sui-generis, podríamos decir, de estructura social, que presupone igual indistinción de los individuos que la componen, incluso unidad religiosa y una mismas aspiraciones, con igualdad de ocupación, actividades y servicios.

Maclaver, citado por el Dr. Arce, define la Comunidad como "cualquier grupo de personas que viven juntas, que sienten que pertenecen al grupo, de modo que comparten, no tal o cual interés particular, sino una serie total de intereses, lo suficientemente amplia y completa

(206).- "La Sociología Rural durante 15 años en el Instituto de Ciencias Agrícolas de la OEA, Turrialba, Costa Rica. 1963.

como para incluir sus vidas (207).

Como puede observarse, la interacción está presente en una comunidad, desde el momento en que los grupos integrados comparten los mismos intereses, en forma total. Podría, entonces, decirse que en el desarrollo de toda comunidad estuvo presente la comunicación para lograr unificar el modo de pensar y de sentir de aquellas personas que han logrado vivir en Comunidad. Este es el proceso un tanto difícil de lograr en una Reforma Agraria, cuando entre los beneficiarios que vivirán en comunidad, existen elementos disociadores que no se amoldan a las costumbres integradas.

T. Lynn Smith, citado por Arce, al analizar el mundo rural - señala diferencias fundamentales entre la comunidad rural y la urbana, - especialmente con referencia a la ocupación, tamaño de la comunidad, - densidad de la población, ambiente, estratificación social, movilidad social, interacción y solidaridad social, estableciendo entre las principales características, las siguientes:

1ª.- Entre la gente rural los grupos primarios adquieren mayor importancia que en el medio urbano; o sea, trato más íntimo.

2ª.- La conducta de los individuos rurales, es más dada al chisme, la alabanza, el ridículo, la culpación a los demás, que en los individuos de la ciudad.

3ª.- La vida rural da mayor importancia a la familia que la urbana, como unidad económica de producción.

4ª.- Hay más alta tasa de nacimientos, y el número promedio de miembros de familia es más alto (208).

En el desarrollo de toda comunidad se necesita de líderes que representen el común sentir de todos los pobladores. Tratándose de una comunidad agrícola dentro de Programas de Reforma Agraria, la presencia de líderes que difundan los conocimientos técnicos, es vital. Es preciso pues, descubrir a esos líderes, con bastante acuciosidad, puesto que muchas veces el verdadero líder no es el escogido por el técnico, sino al que los pobladores de la comunidad siguen con fe ciega. De tal suerte que el líder, es aquel que dirige y regula el comportamiento del grupo, en vista de que éste le atribuye capacidades superiores. Nace un líder, como producto del grupo. Es aquel que conoce a fondo el problema de cada integrante de la comunidad, y que naturalmente, por una fuerza interna que ya nace en él, comparte sus conocimientos con los demás y se preg

-----  
(207).Op. cit. Pág. 187

(208).Op. cit. Pág. 189-90.-

cupa de sus propios problemas. Cuando la Reforma Agraria llegue a una Comunidad más o menos organizada, ya están allí los líderes, y basta indagar; el problema surge cuando son asentamientos nuevos, en donde todo el grupo comienza a conocerse. He aquí que la labor investigativa del Extensionista agrícola, de la Trabajadora Social se impone, para descubrir en corto tiempo, quién es la persona con mayor atracción de grupo; quién es aquel que capta y acepta más rápido los cambios introducidos por la comunicación, para luego orientarlo a que sea el -- portador directo de la nueva idea, hacia sus compañeros.

Se trata en este caso del liderazgo rural, de una clase de líder tradicional, puesto que es a fuerza de costumbre el grupo acepta dejarse dirigir de alguien que notoriamente tiene capacidades superiores a los demás. No trataremos aquí, pues, el caso de las otras clasificaciones de líderes que pueden clasificarse en "racional-legal", que se ajustan a leyes o códigos (Gobernadores, Alcaldes, Directores de Colegios); no se trata del líder "carismático"; o sea a quien se le atribuyen poderes sobrenaturales (Jesucristo, Ghandi, Buda, Mahoma), -- líderes autocráticos, democráticos, líderes "laissez faire", líderes formales e informales y, por último el líder de "clique" o de grupo de amistad. Se ha demostrado en diversos estudios de sociología rural, -- que el liderazgo formal e informal o el de "clique", son los más útiles para los sociólogos rurales, como instrumentos de investigación -- (209).

En la Conferencia Mundial de Reforma Agraria, se reconoció la necesidad de las organizaciones campesinas, a fin de fortalecer -- las comunidades (210), pudiera haber una especie de confusión entre Comunidad campesina y Organización Campesina. La diferencia estriba -- en que la Organización Campesina, nace con fuerza política, como grupo de presión para apurar los cambios prometidos. Puede ser que exista una perfecta comunidad rural, pero que viva en forma pasiva, acostumbrada a lo que buenamente vayan dando las instituciones de la reforma agraria. En tanto, que si dentro de esta comunidad existe además, una organización, con personería jurídica, como un sindicato, el desarrollo de la comunidad se vuelve más acelerado, porque no se esperará por mucho tiempo aquello que urge para la comunidad; se pedirá como grupo integrado.

-----  
(209).- Apuntes personales, "VI Curso Internacional de R. Agraria", -- IICA. Zona Norte, Guatemala, Julio-Sep. 1965.

(210).- FAO, op. cit., pág. 36.-

En Venezuela, por ejemplo, las Asociaciones Campesinas han nacido con fuerza política bastante interesante de hacer notar, pues--- to que no piden, sino exigen al Gobierno los cambios que necesitan en su comunidad. O sea que han sido organizadas de abajo para arriba, en tanto que en Colombia, desde el año 1967 en que se comenzó por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a organizar a las asociaciones campesinas, ha habido una dirección de arriba para abajo; sin embargo, el cambio ha sido notorio y los resultados parecen que son halagadores en la actualidad (211). Se han organizado de tal manera que cada asociación, pertenece a una federación y ésta, a su vez, a una Confederación a nivel Regional, para facilitar la solución de los problemas comunes, a ese mismo nivel. Esta es otra diferencia con las comunidades simples, en donde no se permitan las sindicalizaciones campesinas, en donde se carece de la más elemental fuerza política. Es política equivocada de los Gobiernos creer que con la sindicalización va a venir el desorden. Una Comunidad con su organización campesina bien ordenada sería beneficiosa a la Reforma Agraria, puesto que se precisan los problemas más urgentes y se tiene colaboración interna más decidida, siendo más fácil, de esta forma, obtener a menor plazo la capacitación masiva del campesino,

En nuestro medio, al campesino salvadoreño se le ha venido negando el derecho de asociación o sindicalización, porque se ha argüido que la Constitución Política no le permite semejante derecho. Mentiras, digo a quienes han dado una falsa interpretación al Art. 191 C.P. que efectivamente concede el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus intereses, a los patronos, OBREROS y empleados privados, entre otros, con lo que a mi modo de ver e interpretar tal disposición constitucional, está comprendido el campesino, porque es un OBRERO agrícola. Por simple definición, obrero es, dice el Diccionario: "El que trabaja", "Persona que se dedica a algún oficio manual" (212). ¿A caso no trabaja el campesino?. ¿Tendría razón nuestro legislador secundario al interpretar que el nuestro OBRERO agropecuario no tiene el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus intereses, cuando al legislar específicamente en el Código de Trabajo, se le excluyó-entonces sí-, en forma específica, puesto que sólo se habló de OBREROS de EMPRESAS COMERCIALES, INDUSTRIALES o de SERVICIOS. Creo que se ha cometido una tropelía contra la dignidad del campesino al negarle, en pleno siglo XX, derechos que se comenzaron a plasmar desde el siglo pasado.

(211).- Observación personal de campo.

(212).- Pequeño Larousse Ilustrado, Edición 1969.

En base al análisis anterior, sostengo que es incostitucional el Art. 181 del Código de Trabajo.

No hay que ver la organización campesina como una amenaza. Hay que asociarla a los trabajadores del campo para que con su acción conjunta procuren alcanzar mejores condiciones de vida.

E). - ASPECTOS POLITICOS DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.

I - Marco Político de la Reforma Agraria.

Este tema - que paradójicamente resulta ser el de más corto análisis-, es el de más largo alcance y profundo significado en los países que han tomado la decisión de hacer reforma agraria. Y cobra aún mayor importancia en países que, como el nuestro, aún no se ha tomado semejante decisión.

Podríamos decir que el Marco Político de una reforma agraria a ejecutar está formado por cuatro partes, así: Gobierno de turno; élite latifundista; clase media indirectamente afectada; y clase proletaria, o campesinos, directamente sacrificados por el actual sistema de tenencia de la tierra.

Oscar Delgado, al respecto, nos dice que las élites latifundistas han continuado influyendo decisivamente en el poder político de quince naciones latinoamericanas, por lo cual la propiedad de la tierra continúa sin transferirse decididamente en beneficio de la masa campesina, y "sólo desde el poder político es posible transferir la propiedad de la tierra (como se ha demostrado en México, Bolivia y Cuba, por una parte, y en Venezuela y Chile, por otra), a fin de que el pequeño grupo que hoy la detenta abdique de ella..." (213). Perú, recientemente, con su nueva Ley de Reforma Agraria, dada por el Gobierno de hecho, presidido por el General de División Juan Velasco Alvarado, ha modificado el marco político de la Reforma Agraria - puesta en marcha Belaúnde Terri, para dar paso a otro - el que uno de sus constructores verdaderos es el propio pueblo.

Lo esencial de una política agraria es el poder: "Distribución - del poder, riqueza y posición social" (214), y efectivamente, es la decisión Gubernamental la que dará los alcances de toda reforma agraria, como decisión altamente política. Si el marco anterior a la ejecución de la reforma agraria es el existente, en su orden a las estructuras impuestas por los latifundistas, cualquier Gobierno correrá el riesgo de tener que enfrentarse a la acción violenta y justa -

---

(213).- Oscar Delgado: "Las Elites del Poder Versus la Reforma Agraria", op. cit. pág. 193.-

(214).- Solon Barraclough: Elementos para una Teoría del Cambio Agrario", en Oscar Delgado, op. cit. pág. 175.-



de las masas, a una revolución (215).

Mariano Antonio Barrenechea (216), este sentido, manifiesta: "La sociedad futura será la resultante de un proceso social, o la resultante de un proceso de revolución. Y citando al gran filósofo de Marx y Engels, de tinajas: "... la sociedad socialista no sólo crea, con sus fuerzas productivas, las armas que deberán matarla, sino que crea y multiplica los hombres que deberán manejar las armas. No sólo se prepara su muerte, sino los enterradores que la se- pulcraán. El socialismo es proceso económico, y no acción política."

Las fuerzas que se intentan el poder político de un país, deben ce- der judicialmente en los derechos desamortizados de sobre la tierra, y permitir a sus Gobiernos una amplia política de Reforma Agraria, a -- fin de satisfacer las necesidades de una vida mejor a que justamente- aspira el campesinado que si se privó a lo que valió durante se la quiere dar por parte del Estado, como consecuencia directa de la - voluntad de los dueños de los recursos.

Es, por tanto, el Marco Político de esta Reforma Agraria a ejecu- tar la limitante de los técnicos en la materia. Consecuentemente, ha- blar de reforma agraria o por lo demás, planificar programas de tal naturaleza, si que haya decisión política de cambiar las actuales es- tructuras, no como pintar con yesos de colores, el futuro de nuestros campesinos.

## 2.- Personalidad calificada . -

Uno de los aspectos políticos decisivos para llevar adelan- te el proceso de Reforma Agraria Integral, es tener presente al inven- tario del personal calificado. Y, aunque paradójico, es aquí donde - no debe influir la política en ningún momento, razón por la cual debe estar privilegiado en el servicio civil de carrera, en la "cuar-

---

(215).- Mariano Antonio Barrenechea: "El Advenimiento de las Masas", Se- gunda Edición, Editorial Bauzá, Barcelona, España, 1934, pág. 87.

(216).- Ibid, pág. 88.-

po no POLITICO, permanencia, de funcionarios que forman la espina dorsal de una administración nacional", como muy bien ha dado en definir la Organización de las Naciones Unidas (217), en base al mérito e idoneidad de cada empleado.

Para que un buen servicio civil de carrera cumpla a cabalidad, - debe llenar los requisitos mínimos siguientes:

19.- Mérito e idoneidad. -

El mérito, a su vez, comprende las cualidades que debe poseer todo empleado o funcionario Público, tales como:

- a).- Integridad personal;
- b).- Inteligencia adecuada;
- c).- Capacidad;
- d).- Imparcialidad;
- e).- Devoción al trabajo.-

La idoneidad, no es otra cosa que encontrar el hombre para el puesto y no el puesto para el hombre. Este es el ideal.

20.- Neutralidad Política. -

Para que se cumpla este principio, debe haber:

- a).- Concurso y oposición en las plazas, para adquirir personal con buena experiencia en la materia, de acuerdo al cargo;
- b).- No compadrazgo político ni familiar;
- c).- Los Ministros encargados o los Ejecutivos de la Reforma Agraria, de no cumplir con lo indicado por los técnicos en la materia, guardando el anonimato del funcionario.

31.- CLASIFICACION Y ORDENACION. -

Esta tiene como propósitos:

- a).- La uniformidad en el método de describir los puestos, clasificaciones de las plazas y sueldos de acuerdo a la capacidad en el servicio;

---

(217).- Apuntes personales, Curso Internacional de Reforma Agraria, 1967.

- b).- Movilidad dentro del servicio;
- c).- Títulos uniformes de las plazas;
- d).- Ascenso por méritos;
- e).- Igual remuneración por trabajos igual o equivalentes.

Existe un sistema Universal de clasificación de plazas:

a).- Por deberes, en cuanto a su por trabajo igual, igual remuneración, siendo sus características:

a).- Escala reglamentaria por grados aplicables a todos los - - puestos y cargos, determinando los límites del sueldo para cada grado;

b).- Las especificaciones deben ser aprobadas por las respectivas comisiones de servicio civil;

c).- Debe haber un análisis de cada puesto por descripción del trabajo, indicando los deberes de cada funcionario, asignándose primero -- los puestos a las Clases, después a los Grados, administrándose el plan de clasificaciones, por medio de Oficinas de Personal que deben funcionar a nivel de la Institución de la Reforma Agraria.-

b).- Por escalas de categorías; de acuerdo a las siguientes características:

a).- Criterio del "rango personal": que es la estructura de los - sueldos deben ser independiente de la estructura de la carrera; ésta, a su vez, no depende de la estructura administrativa;

b).- Se desarrolla todo el sistema, sobre la noción del "cuadro", que es el conjunto de empleos que presentan entre sí una cierta analogía en cuanto a finalidad;

c).- El cuadro se divide en "grado" y "escalones";

d).- Debe haber ascenso por el orden y dependiendo de la antigüedad;

e).- Una comisión de escoger entre los aspirantes, en base a méritos y aptitudes;

f).- Da mayor seguridad al empleado;

g).- Su administración es más sencilla, económica y flexible, facilitando localizar mejor las cualidades del servidor y su traslado dentro del servicio;

h).- Simplifica la redacción de los reglamentos de personal y la fiscalización presupuestaria.

#### 49.- Escala de Sueldos Adecuados.-

a).- Sueldos justos que controlan la inflación de los precios del mercado y evitan la fuga de empleados capacitados al sector privado; el doble empleo, que redundaría en incapacidad y poco rendimiento; el cohecho, por parte del funcionario mal pagado; el despido de empleos, que va en contra del personal idóneo o calificado;

b).- Conceder subsidios y pagos de horas extras.-

#### 50.- PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL.-

a).- Pensiones y jubilaciones determinadas por una ley;

b).- Indemnizaciones por lesiones, accidentes de trabajo, muerte del trabajador.

#### 62.- Licencias y otras Prestaciones

a).- Licencia anual con goce de sueldo, puesto que favorece la salud física y mental;

b).- Asuetos por fiestas oficiales según la ley;

c).- Becas para seguir estudios especializados, concediendo goce de sueldo;

d).- Licencias con goce de sueldo por enfermedad;

e).- Licencias sin goce de sueldo, cuando una urgente necesidad del personal del servidor público lo amerite;

f).- Poner a su disposición facilidades para formar cooperativas de consumo, créditos personales, cafeterías, restaurantes, salas de recreación, deportes, etc.

Muy importante, pues, que dentro de un marco político de una Reforma Agraria se disponga de un buen sistema de personal calificado; de ello dependerá en gran medida el triunfo o fracaso de los programas. Es decisión de efectos eminentemente políticos emitir leyes de servicio civil, que protejan verdaderamente a funcionarios y empleados de la institución que tendrá a su cargo la reforma agraria, así como presupuestar adecuadamente para estimular a los mismos con sueldos justos y a nivel de la idoneidad de cada servidor, a fin de que trabajen a tiempo completo en sus funciones, y que no ocurra que por causa de desajustes en su presupuesto familiar no rindan lo que se espera de ellos.

### CAPITULO III

#### BREVE ANALISIS DE OTROS FACTORES CONCURRENTES A UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.-

SUMARIO: 1.- Crédito Agrícola. 2.- Recursos Naturales. 3.- Catastro. 4.- Mercadeo y Diversificación Agrícola. 5.- Cooperativismo. 6.- Planeamiento. 7.- Evaluación.-

## 1. Crédito Agrícola.-

Podiera definirse como un factor económico-social subsidiario -- del capital propio del productor, que se adquiere por parte de éste, -- mediante la estipulación de condiciones que deben permitir su fácil -- adquisición o sea mediante un sistema de garantías que respondan a las peculiaridades de la agricultura y la ganadería, y su aplicación por -- parte del adquirente en forma tal que permita su fácil recuperación -- (218).

El Dr. Darío Brossard (219) se dió a la tarea de analizar minuciosamente las características del crédito agrícola supervisado; investigación de la cual hacemos labor de síntesis, en la siguiente forma:

a).- El Crédito Supervisado se aparta de las normas del crédito bancario corriente, en cuanto su éxito depende de tres elementos:

a.1.- Planificación cuidadosa de la explotación de la finca y del mejoramiento del hogar;

a.2.- Participación de la familia del agricultor beneficiario del crédito, en la preparación y ejecución de los planes de trabajo;

a.3.- Adcuada orientación impartida por los supervisores de las entidades crediticias;

b).- Va principalmente dirigido a la unidad familiar, pero puede servir de útil instrumento para la organización y funcionamiento de cooperativas.

### EFFECTOS SOCIALES:

a).- Mejoras visibles en la vivienda, mayor participación en la vida comunal, mayor higiene, salud; mejor vestido, alimentación;

b).- El Crédito Supervisado es como todo programa de fomento económico; una inversión pública sujeta a una inversión directa y a largo -- plazo;

---

(218).-Apuntes personales.-

(219).- FAO: "Manual de Crédito Agrícola Supervisado en América Latina, 1954, pág. 9.-

c).- No debe confundirse con una simple obra social o caritativa, ni deben alentarse con esta clase de crédito, aquellas empresas que -- sean antieconómicas;

d).- Los gastos de administración y supervisión del programa de crédito, por cumplir con una función social y educativa, debe en considerarse como cualquier otra prestación de servicios públicos; en -- cambio, los fondos destinados a operación de préstamos, propiamente + dichos, estarán sometidos al régimen de recuperación, caracterizándose únicamente por la planificación técnica de sus plazos, condiciones de pago y tipos más bajos de interés;

e).- El crédito supervisado, por ser flexible, asegura la mayor proporción de recuperabilidad y un servicio eficiente y de poco costo, permitiendo extender los beneficios del sistema al mayor número de --- prestatarios;

f).- La garantía de los préstamos descansa más en la capacidad de producción de la finca y de la familia, que en el valor convertible de los bienes dados en prenda;

g).- La función educativa de la institución crediticia, la dife-- rencia de función financiera de la banca privada, Por ello se aconseja que el crédito supervisado esté a cargo de una institución despojada - de toda característica bancaria;

h).- Para que el crédito supervisado cumpla plenamente con su fun-- ción social crediticia y educativa, debe adaptarse a las peculiarida-- des de cada país y a la política agraria de su Gobierno;

i).- Es esencial que el programa sea estable, lo que implica cier-- to grado de autonomía técnica, financiera y administrativa, tales como:

i.1.- Fijación de normas educativas y crediticias;

i.2.- Régimen de aprobación de los presupuestos;

i.3.- Selección de usuarios del crédito;

i.4.- Determinación de zonas de operación;

i.5.- Monto de los préstamos;

i.6.- Contratación de personal idóneo.

j).- La institución crediticia debe operar preferentemente por me-- dio de una Junta Directiva con personal técnico, debiendo llenarse los-- siguientes requisitos:

j.1.- Planes con clara y amplia visión;

j.2.- Buena estructura y organización;

- j.3.- Buena fiscalización e información;
- j.4.- Dirección eficiente;
- j.5.- Relaciones entre la Oficina Central y Oficina de Campo;
- j.6.- Buen criterio de selección de personal;
- j.7.- Capacitación de personal a todos los niveles;
- j.8.- Buena supervisión de los créditos;
- j.9.- Evaluación.

#### APLICACION DEL PROGRAMA DE CREDITO AGRICOLA DEL IICA

- a).- Debe llenar una necesidad esencial y sentida de la comunidad;
- b).- Interesar a las autoridades y demás miembros de la comunidad, consiguiendo su apoyo en la planificación, organización y realización de mejoras comunales;
- c).- Desarrollar el plan de actividades con el Comité representativo de la localidad;
- d).- Establecer relaciones de colaboración con otros programas, organizaciones y agencias existentes;
- e).- Lograr el apoyo gubernativo integrado con otras instituciones o dependencias, para la ejecución de determinadas obras;
- f).- Seleccionar bien la zona con base a perspectivas de lograr un rápido mejoramiento agrícola y alcanzar mayor número de agricultores usuarios;
- g).- Incentivar la formación de Clubs de agricultores y amas de casa, con el fin de educarlos más fácilmente sobre el uso del crédito, por medio de conferencias, cine, etc.
- h).- Lograr la mutua ayuda entre los trabajadores comunales, dando responsabilidad a cada miembro de cada club.

#### CLASES DE CREDITO AGRICOLA DEL IICA (220).-

##### 1º).- CREDITO PERSONAL PARA EL SECTOR AGRICOLA:

Este clase de crédito es el que se otorga para diversas ac

---

(220).- Apuntes personales.- Otras fuentes: José Eustasio Tovar Acosta: "El Crédito Agrícola"; "X Curso Internacional de Reforma Agraria", Oct.- NOV. de 1966, Publicaciones IICA, Zona Norte, Guatemala, Vol. 2, Guat. 1966.-

tividades previas a la fase de la explotación, tales como:

- a).- Adquisición de tierras en Arrendamiento;
- b).- Habilitación y rehabilitación de tierras, Avenamiento y riego a conservación de suelos (barreras o curvas a nivel contra la erosión);
- c).- Para implantar nuevos métodos de producción;
- d).- Para la integración de minifundios;
- e).- Para obras de infraestructura (caminos, puentes, electrificación, etc.);
- f).- Construcción de cercas, galeras, establos, etc.

#### 29.- CREDITO DE PROMOCION ECONOMICA:

Esta clase de crédito se dirige a los campesinos de más bajos ingresos económicos, a fin de elevar su nivel de vida, para prepararlos como sujetos de crédito de mayor responsabilidad, a mediano o largo plazo.

Es una combinación de función económica y de divulgación agropecuaria, trabajo social, que enseña a los usuarios como hacer el debido uso de sus propios recursos, incluyendo mejoras en la dieta alimenticia, para lo cual se les facilita crédito en pequeño monto, el que es orientado y supervisado; o sea, que se le indica al campesino lo que debe hacer y con la supervisión se comprueba su inversión;

#### 30).- CREDITO DE INVESTIMIENTO:

Sirve solamente para que el campesino agricultor tenga medios como recuperar y mantener en buen estado su maquinaria o implementos agrícolas, así como las cercas, instalaciones necesarias, etc. Se subdividen en:

a).- Crédito Refaccionario: o de refacción o recuperación de maquinaria y equipo agrícola; o sea, de inversiones fijas o semi-fijas, incluyendo instalaciones que son inmuebles por adherencia, de donde este crédito se subdivide en:

a.1.- Refaccionario Mobiliario (Reposición de muebles, maquinaria, equipo):

a.2.- Refaccionario Inmobiliario (Reparación o construcción de cercas, vivienda, bodegas, establos, galeras, etc. que son los inmuebles por adherencia).



b).- Crédito de Avío: es otra especie del crédito "constituido" llamado, también Crédito de Operación, porque además de cubrir el pago de mano de obra extraña a la mano familiar, cubre los gastos de operación del ciclo agrícola. Debe comprender el cálculo de pago de la mano de obra usada por la familia, lo que le permite su sostenimiento y subsistencia mientras llega la recolección de la cosecha. Este crédito se utiliza para trabajos agrícolas, ganaderos que producen rendimientos dentro del período de un año. La garantía, o generalmente es la futura cosecha, y admite, además, la "Prenda sin Desplazamiento," que es una garantía sui-génere, en que las cosas dadas en prenda (maquinaria, equipo, etc.) quedan en poder del deudor.

#### 49).- C R E D I T O P O S - A G R I C O L A , D E C O M E R C I A L I Z A C I O N E P A R A A G R O - I N D U S T R I A S .

Esta clase de crédito sirve para salvar al pequeño agricultor de los intermediarios que, cuando hay dificultades de transporte de los productos, llegan hasta donde el agricultor a comprarle al precio más bajo posible sus cosechas. Por tanto, si la institución crediticia concede esta clase de créditos, el agricultor puede optar por llevar personalmente sus productos al mercado, por almacenarlos en espera de un mejor precio e incluso por transformarlos para su mejor conservación.

Puede suceder, también, que quien compra los productos desee personalmente procesarlos. Esta actividad es también sujeta de esta clase de crédito, incentivando así las Agro-Industrias nacionales.

#### 59).- C R E D I T O D E R E C U P E R A C I O N :

Es para el refinamiento para los casos de imprevistos o por las pérdidas que dejó un mal año agrícola, con el fin de salvar de la situación crítica al agricultor. Este crédito, puede decirse, sustituye al seguro agrícola, que gran falta hace para garantizar la inversión arriesgada de los pequeños agricultores.

La anterior, constituye una clasificación técnica del crédito agrícola. Es común en cualquier caso, que la entidad crediticia controle la inversión mediante una constante supervisión. De allí que se le denomine también Crédito Supervisado, y se concede no sólo al dueño de la tierra (con garantía hipotecaria, preferentemente), sino

---

que también a quien tenga algún derecho, como usufructuario, arrendatario, cededor anticrático, depositarios, colonos (221).

## 2.- RECURSOS NATURALES . -

De acuerdo con el Dr. José Emilio Araujo, recursos naturales son aquellos en los cuales el hombre no interviene en su producción pero que sí influyen en su vida de una manera directa. De tal forma, se relacionan como tales, la roca madre, que es base y fundamento de las capas inferiores y superiores del suelo; el mismo suelo donde crece la vegetación, los bosques, el agua, la fauna e incluso los minerales que se encuentran en las entrañas de la tierra. Todo lo cual constituyen potenciales que están ahí, naturalmente, pero que con el uso inteligente del hombre, son transformados en poder para el desarrollo de los países, porque procuran al hombre de alimentación, vestido, vivienda.

El Dr. Araujo define los recursos naturales, así: "Son todas aquellas existencias originadas por la naturaleza en una génesis regular y de las cuales depende el sustento, el bienestar y el nivel material de la humanidad " (222).

Corresponde al hombre, por medio de su inteligencia, esfuerzo y entusiasmo, saber utilizar los recursos que la naturaleza le ha proveído, en tal forma que no haya desperdicio ni destrucción de ellos, máxime si estos recursos son comunes a todo el género humano, como el aire, el agua, el suelo, la fauna, las floras. Algunos de estos recursos son destructibles por su mal uso: el suelo, no protegiéndolo es destruido por la erosión; el agua, escasea por la falta de bosques protector; la fauna, no sólo la destruye la mano del hombre por medio de la caza y la pesca, sino que se auto-destruye por falta también de la flora adecuada donde puede sobrevivir; la flora, se destruye inoportunamente por el mismo hombre, con lo que nosotros mismos estamos buscando nuestro propio exterminio, ya que constituye - a mi modo de entender -, el recurso natural por excelencia, por ser protector y generador de los demás, incluso el mismo clima, lo cual deduzco

---

(221).- Todos los sistemas de crédito agrícola supervisado están contemplados en la Ley de Bienestar Rural, así: 1) Crédito Básico o Pre-Agrícola: Art. 1, literal c) y d).- 2º).- Crédito de Promoción Económica: Art. 1, a) (Crédito de capacitación), y literal b), Créditos de sostenimiento: Refaccionarios mobiliarios, inmobiliarios y de Avío); 4º) Créditos Pos-Agrícolas, de comercialización o Industriales: Art. 1, literales f), h). 5º) Créditos de Recuperación: Art. 1, e). La LEY DE PRENSA AGRARIA, GANADERA O INDUSTRIAL establece las definiciones de cada uno de las clases de crédito.

(222).- IICA-CIRA: Mimeografiado Nº 16, Material Didáctico, Bogotá, 1967 .

no sólo por l6gica, sino basado en el an6lisis t6cnico que interrelaciona en la haberia hacen de la interdependencia que hay entre los recursos m6s importantes: suelo, flora, fauna, clima, agua.-

El Ec6logo peruano, Jorge Montoya, nos explica en forma t6cnico-cientifica, esta inter-dependencia maravillosa de los recursos naturales renovables. Manifiesta que la relaci6n entre las comunidades vivas (vegetal y animal), constituyen lo que se llama una "Biocenosis"; que asimismo estas comunidades vivas, en relaci6n directa con los factores no vivos (abi6ticos) que forman el medio ambiente y que reciben el nombre de "Biotopos" (clima seg6n su amplitud diaria; suelo, altitud, topografía, precipitaci6n, erosi6n, vientos), forman lo que se llama un "Ecosistema", que es el proceso c6clico que tiene la vida del suelo, la vegetaci6n, los animales, el agua, etc. y que permiten la natural conservaci6n y recuperaci6n de todos y cada uno de esos recursos concurrentes. De allí que se recomienda tener mucho cuidado con la tala de bosque, especialmente el tropical h6medo, pues ello termina con el ciclo ecol6gico, perdiéndose la transformaci6n químico-biol6gica como consecuencia de la p6rdida de materia orgánica.

Asimismo se sostiene que en todo "ecosistema" la productividad o regeneraci6n de los recursos, tiene varios niveles, que se denominan "Niveles Tr6ficos", los cuales se identifican con los sÍmbolos siguientes:

- a).- T1 = Vegetaci6n;
- b).- T2 = Hervíboros;
- c).- T3 = Carnívoros;
- d).- T4 = Parásitos de los vegetales y de los animales;
- e).- T5 = Microorganismos.

Estos últimos, son los que para subsistir recurren a materia vegetal o animal muerta, interviniendo así en la síntesis de humus, al proporcionar la descomposici6n de la materia en un "Economista".

Lo anterior tiene relaci6n con los llamados "Recursos de Worthinton" que comprenden, por el orden, seres humanos, animales, vegetales, recursos orgánicos y suelo. Todos estos recursos, tienen interrelaci6n inseparable (223).

---

(223).- Jorge Montoya: Clases en el "VI CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA", IICA Zona Norte, Guatemala, 1965.-

Como puede observarse, el estudio de los recursos naturales renovables y no renovables, es muy compleja. Su mantenimiento y regeneración, requiere permanente estudio e investigación por científicos de varias especialidades, para ver cuáles recursos necesitan una mejor protección; cuáles pueden ser explotados con beneficios y cuáles no; cuáles deben mantenerse inexplotables, en provecho de la humanidad, de una región determinada, como en el caso de aquellas donde se establecen los asentamientos campesinos, que exigen la conservación y regeneración de unos recursos más que otros. Y así tenemos que cabe a los naturalistas responder a las preguntas de lo que existe, cómo existe y por qué existe un determinado recurso; corresponde, por otra parte, al agrónomo, al ingeniero, al geólogo, al geógrafo, al ecólogo, al economista, verificar los estudios y posibilidades técnicas de tales recursos.

Y de acuerdo a la permanencia de un recurso natural, de su adecuación en lo a su debida conservación, los ecólogos los clasifican en:

- a) Inagotables (Topografía, posición geográfica, clima);
- b) Renovables (suelo, bosque);
- c) No renovables (Minerales);
- d) Autorrenovables (Aguas superficiales, cuencas lacustres, agua subterránea, la fauna (224).

Tiene particular importancia el estudio del suelo, puesto que éste, desde el punto de vista geológico según los técnicos de la botánica, es un tipo de roca especial que se ha formado en la superficie y que es donde nacen y viven los vegetales. De allí que los geólogos han dado particular importancia al origen o génesis de los suelos, habiendo distintas clases de ellos, de acuerdo a la cobertura de vegetación que está íntimamente ligada con cada naturaleza de suelo, lo cual delata las aptitudes del suelo para cada clase de cultivos, ya que caracterizándose por su propia y particular constitución, de acuerdo a la presencia de los demás factores de que hablamos, que se interrelacionan y forman el "Ecosistema", por estar presentes conceptos tales como minerales, residuos orgánicos que concluyen el nitrógeno que en su propia naturaleza quedé libre en la atmósfera, y que toma importancia directa en la composición vegetal de una determinada -

---

(224).- José Emilio Araujo, "Recursos Naturales", IICA-CIRA, Material Didáctico Nº 16, Bogotá, Col. 1967.-

región, caracterizando a los suelos agrícolas. Y como tanto los suelos, como el clima, la vegetación, la topografía, son de variación variable, según la región, existe por ello gran variedad de tierras que difieren en propiedades y características, por lo que en la faz del globo terráqueo existen variedad de regiones: Desérticas, templadas, cálidas, áridas, húmedas, tropicales, sub-tropicales, frías (225).

Cada una de las regiones enumeradas en el mapa tiene características de uso de los suelos. El problema es en cómo clasificarlos, hay diferentes técnicas, que hacen posible que se analicen los suelos, para identificar su mejor uso. De allí que existan Decretos del Gobierno que generalizan para hacer dichos análisis, por indicar qué clase de cultivo o qué clase de insumos (abonos, minerales, etc.) necesitan los suelos para que sean productivos. De acuerdo a estos mismos análisis, ha sido posible una clasificación universal de las distintas clases de suelos, así: (226).

"CLASE I =" (Verde claro en mapas). Tierra muy buena para el cultivo; casi plana y productiva, inafectada por la erosión; no necesita ser tratado la aplicación de métodos simples y económicos de cultivo;"

CLASE II =" (Amarillo en mapas). Tierra buena para el cultivo generalmente de declive casi plano y afectado algo por la erosión; a veces húmeda; puede ser cultivada usando técnicas de conservación que son fáciles de aplicar en áreas montañosas;"

CLASE III =" (Rojo en mapas). Tierra moderadamente buena para el cultivo; generalmente con declive moderado; a veces muy húmeda o muy seca; puede ser cultivada sin causar daño mediante técnicas prácticas intensivas de conservación a límites de erosión; usualmente se requiere una combinación de dos o más prácticas de conservación"

CLASE IV =" (Azul en mapas). Tierra moderadamente buena que sólo debe cultivarse ocasionalmente; generalmente con declive acentuado; a menudo con muy poca profundidad o muy arenosa; requiere muchas veces en climas áridos."

---

(225).- José Emilio Araujo, op. cit. pág. 8.-

(226).- De acuerdo con el "Glosario de Conservación de Suelos y Aguas", publicado por el Centro Regional de Ayuda Técnica de la AID, México, 1963, pág. 47, define la Clasificación de Suelos como "La agrupación sistemática de los suelos basándose en las características del perfil, tales como espesor, color y estructura de los diferentes horizontes, el drenaje y la roca matriz".

CLASE V = " (Verde oscuro en mapas). Tierra adecuada para pastos o bosques; incluye tierra húmeda bajo el pasto o del bosque."

CLASE VI = " (Amarillado en mapas). Tierra adecuada para pasto o bosque; incluye tierra de declive escarpado. Tierra pedregosa o de poca profundidad; tierra erosionada; tierra árida o tierra pantanosa; requiere manejo muy cuidadoso."

CLASE VII = " (Café en mapas). Tierra mediana mente adecuada para pastos o bosques; su uso será fijado por la calidad del suelo al declive muy escarpado, a su suelo de poca profundidad o árido, a la humedad o salinidad excesiva y a la erosión severa; requiere manejo muy cuidadoso."

CLASE VIII = " (Óscuro en mapas). Tierra inadecuada para el cultivo, el pasto o bosque; puede ser útil para la fauna silvestre, como áreas recreativas o como un terreno o los abastos lentos de agua (227).

El término suelo se deriva de la palabra latina "solum" que significa "piso". Y es un elemento complejo debido su compleja asociación física y química. Todas las cosas y cosas de la tierra, ya sea plantas, animales, seres vivos, etc., dependen y se relacionan con el suelo, y contienen todos los elementos químicos que las plantas necesitan captar del suelo, excepto el nitrógeno; éste se halla en la materia orgánica del suelo, por ser ésta su fuente, como lo es también de otro componente que es el nutriente especial de las plantas: el humus, que es el que proporciona el color oscuro de la superficie de los humos suelos, hasta una profundidad de más o menos unos 30 centímetros, que se denomina "Horizonte A"; de los 30 Cm. hacia abajo, o un poco más de unos 60 Cm. existe el subsuelo débil y relativamente permeable, que se denomina el "Horizonte B". Estos dos horizontes son los que constituyen el verdadero suelo fértil, que es el tercer horizonte, o "Horizonte C", que es una capa más gruesa de unos 90 Cm. del tipo del "Horizonte B, es preferible, ya es un-

(227).- AID, op. cit, págs. 43-44.-

De ello depende el éxito o fracaso de tales esfuerzos. El agua, por ejemplo, que es producto directo del grado de precipitación pluvial en una región, que a su vez depende de una flora adecuada que permita la buena filtración hacia los acuíferos subterráneos, no debe faltar como factor decisivo en la determinación de hacer Reforma Agraria. . . En aquellas regiones en que falte dicho recurso, o sobre a negando grandes extensiones, por falta de aereación de los suelos que en este último caso necesitan de avenamiento y drenajes adecuados, es necesario habilitarlas. He aquí que una Ley de Reforma Agraria tiene que afectar las aguas en general.

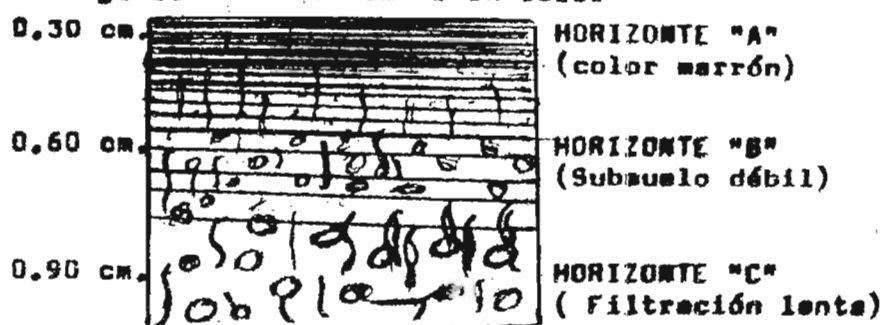
De allí que aparezca la necesidad de un Catastro de los recursos naturales, en el cual juega papel importante la Aerofotogrametría y la Fotointerpretación. La primera, es la técnica de la fotografía aérea a determinada altitud y velocidad del avión, y con tipos de películas fotográficas especiales, según el recurso que se desee analizar. La fotointerpretación, es la técnica de saber leer las fotografías o mosaicos de fotografías, para descubrir la presencia de los recursos naturales con que cuenta una región o un país. Como consecuencia, la fotografía aérea modernamente cuenta como instrumento apropiado para el levantamiento de inventarios para el mejor aprovechamiento y uso potencial de la tierra y de todos sus recursos, pudiendo investigar como elementos con fines cualitativos, por medio de este medio:

- a).- Topografía;
- b).- Drenaje;
- c).- Erosión;
- d).- Clases de suelos, de acuerdo a su coloración, tal como vemos en la escala de clasificación de suelos;
- e).- Aprovechamiento de la tierra y de la vegetación.

Para detectar los recursos naturales por medio de fotografía aérea a través de un bosque, por ejemplo, se usa película infra-rojo en color. Esta misma película se usa para controlar las enfermedades de las plantas en los bosques, o de los cultivos; y la película, en infra-rojo negro se usa para detectar los recursos hídricos, ya que traspase cualquier bosque por densamente poblado que se encuentre. Esta misma clase de color se usa para el análisis de los suelos, para efectos de su clasificación, de acuerdo a la escala que se deja dicha, con anterioridad.

suelo de filtración, tal como se ve en la siguiente figura: (228).

#### DIBUJO DEL PERFIL DE UN SUELO:



La composición del suelo incluye cuatro componentes principales: a) Materia Mineral; b) materia orgánica; c) aire y d) agua. El aire y el agua ocupan el volumen de los poros del suelo, habiendo una relación igual entre el volumen de agua y aire que permanece entre los poros del suelo. Los suelos de estructura fina retienen mayor volumen de agua por contener un mayor volumen de poros. Un suelo perfecto debe tener la mitad de su volumen de poros con agua, y el resto de aire. Los suelos que retienen por mucho tiempo mayor cantidad de agua, necesitan aereación, y ello se consigue con sistemas técnicos de drenaje o avenamiento (229).

Hay 12 elementos esenciales para el crecimiento de las plantas, que debe aportar un buen suelo. Divididos en seis elementos esenciales (calcio, magnesio, potasio, nitrógeno, fósforo y azufre), y otros 6 elementos no esenciales que se denominan "oligoelementos" (cobre-manganeso, zinc, boro y molibdeno). Estos 12 elementos enumerados, más el carbono, el hidrógeno y el oxígeno, completan los 15 aportados directamente por el suelo. Como requisitos de un suelo productivo, debe tener una capacidad de retención de agua adecuada, una buena aereación y un suministro de materia orgánica capaz de descomponerse con la presencia de los demás minerales, a una velocidad tal que cubren las necesidades que de tales elementos tienen las plantas (230).

Recursos Naturales y Reforma Agraria, pues, no se conciben sino amalgamados. Todos los recursos naturales se interrelacionan y se comprenden unos a otros. De acuerdo a ello, es necesario un inventario de tales recursos, especialmente en las regiones que se destinan a la reforma agraria o colonización.

(228).- Louis M. Thompson, Ph.D. : "El Suelo y su Fertilidad", 3ª Edición, Editorial Reverté, S.A., Barcelona, Bs. As. México, 1965, págs. 3-6.-

(229).- Thompson, op. cit. pág. 7 y 8.

(230).- Thompson, op. cit. págs. 11-13.-



La escala de la fotografía aérea, está en función directa con la altura del vuelo, la velocidad, la distancia focal y el uso que se dará a la fotografía; o sea, qué es lo que se ha querido investigar. De tal suerte que, si se trata de solamente la confección de mapas topográficos, con datos generales, como para inventario de bienes con fines catastrales, la escala es de 1:50.000; si se tratara de mapas topográficos urbanos, la escala es de 1:10.000; pero si tratamos de investigar Recursos Naturales, la escala tiene que ser de 1: 20.000; o sea cada centímetro cuadrado de fotografía representa cuatro hectáreas de terreno (231).

En Chile, el Proyecto Aerofotográfico se ejecutó de Julio de 1961 a Diciembre de 1963. Todo este tiempo no fué ocupado en toma de fotografías ni interpretación de las mismas por medio de mosaicos, sino que la tardanza fué por la preparación de personal técnico, que en cantidad de 250 tomaron parte, juntamente con 60 expertos de la OEA y 4 Compañías Consultoras. La toma de las fotografías fué relativamente en corto tiempo, pues se hicieron tomas de 120.000 Km<sup>2</sup>. a razón de 2.500 Km. cuadrados por cada hora de vuelo (232).

### 3.- C A T A S T R O :

El término CATASTRO viene del bajo latín " C A S T R A T U M " , y se refiere específicamente al censo de la propiedad. Es un expediente Oficial donde están registrados: tamaño o extensión, sistema de tenencia y valor de cada inmueble; ubicación, gravámenes, clase de suelo, de cultivo, dirección y longitud de los linderos; número del registro en la Propiedad Raíz e Hipoteca. Todo lo anterior en una especie de fichero en el cual cada predio es perfectamente identificable y reconocible por medio de un mapa catastral con ayuda de la fotografía aérea en aquellos países que han usado este sistema para el levantamiento catastral. Se incluye en el fichero para cada inmueble, re-

---

(231).- Apuntes personales: "VI CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA", IICA, Zona Norte, Guatemala, 1965; y Curso Internacional, Bogotá, 1967.-

(232).- Si nosotros en El Salvador hiciéramos lo mismo, con apenas 20 mil Km. 2, lograríamos el mismo resultado en apenas 8 horas de vuelo, con un equipo y personal adecuados. Claro está que habría que tomar en cuenta el tiempo de adiestramiento de personal, lo que no pasaría de un año, si tomamos en cuenta que en Chile lograron tan sorprendentes resultados en apenas 30 meses de trabajo, incluyendo preparación de personal, y a un costo relativamente bajo, que no pasó de los 5 millones de dólares.

presentación de los llamados "elementos culturales y físico de los predios", como son obras de infraestructura especiales (instalaciones eléctricas, carreteras, sistemas de riego, etc), y la presencia de caminos, senderos, arrollos, cercas, fuentes, etc.

El catastro, especialmente, suele levantarse con fines fiscales e impositivos: Gravar con impuesto las tierras ociosas, por ejemplo, o aquellas mal explotadas, lo que con un catastro completo resultaría de mayor justicia. También se usan los levantamientos catastrales en el área rural para otros propósitos: Inventario de los Recursos Naturales, que anteriormente hemos analizado, y propósitos tales como:

a).- Establecimiento definitivo de la propiedad, para prevenir las usurpaciones en los predios registrados;

b).- Dar a los ocupantes precarios o de facto, la opción para que obtengan el título de propiedad, evitando el desalojo de ellos por parte de quienes se crean con mejor derecho;

c).- Realizar el inventario de factores que condicionan el mejor forma el uso de la tierra agrícola;

d).- Mejorar la eficiencia en el uso de las tierras, para dar oportunidades, con antes de tierras de mala calidad, de adquirir mejores parcelas o de mayor extensión, ya sea dentro del área de explotación actual o en nuevas regiones aptas para Reforma Agraria o Colonización;

e).- Establecer el valor intrínseco de cada propiedad rural, en razón a la función de la productividad del suelo;

f).- Determinación del ingreso de la tierra.

Los sistemas de mapas y registros catastrales modernos, como el de Chile, incluyen un sistema de clasificación de los suelos e informa detalladamente sobre sistemas de riego, métodos de cultivo, valores de producción, siendo instrumentos de incalculable valor para el planeamiento a nivel nacional o regional y la programación del desarrollo agropecuario en general, sirven también para definir los límites de los predios rurales, con el fin de asegurar el derecho de propiedad y facilitar las transacciones sobre crédito y comercialización en general, constituyendo fuente esencial para la planificación y ejecución de las reformas en los sistemas de tenen-

cia de la tierra y en las estructuras agrarias (233).

Una de las utilidades específicas de la investigación catastral es el uso actual de la tierra o sea, el empleo real que se le da. -- Comprende: clases de cultivo, pastos y praderas, bosques, minerales, servicios públicos (caminos, ferrocarriles, aeropuertos, líneas de energía, etc.), tierras vírgines, áreas de recreación o esparcimiento, áreas de protección de las fuentes de abastecimiento de agua -- (234). Todo lo anterior es de innegable valor para el planeamiento de los programas de Reforma Agraria.

También se utilizan los levantamientos catastrales, para escudriñar no sólo el uso actual, como acabamos de ver, sino su U S O P O T E N C I A L, tomando en cuenta las características y atributos de la tierra agrícola, que en el mismo estudio citado por el Departamento de Asuntos Sociales de la Unión Panamericana, las determina en la forma siguiente (235):

- a).- Su geología y geomorfología;
- b).- Los factores limitantes del desarrollo de la agricultura, tales como pedregosidad, excesiva pendiente del terreno, salinidad, etc.
- c).- Su drenaje, erosión gradual o precipitada de los suelos;
- d).- La naturaleza del desarrollo agrológico de la tierra;
- e).- La naturaleza de la adaptabilidad ecológica de las plantas;
- f).- Disponibilidad de agua superficial y subterránea;
- g).- La posibilidad de proporcionar servicios eficientes con el uso de las aguas;
- h).- La fertilidad de los suelos;
- i).- Posibles usos no agrícolas.

Y de acuerdo la técnica para determinar todos los factores comprensibles dentro de una buena investigación para el uso potencial de la tierra, deben tomarse en cuenta cuatro elementos esencialísimos, a saber

---

(233).- Unión Panamericana, OEA, Departamento de Asuntos Sociales: "Técnicas de Inventario de la Tierra Agrícola", Proyecto Aerofoto - gramétrico, OEA, Chile, 1964.-

(234).- Ibid, págs. 68-70.-

(235).- Ibid, pág. 76.-

## 19.- La Geología y la geomorfología:

Estas ciencias explican la presencia de masas rocosas cubiertas de capa vegetal o carentes de ella, así como los depósitos geomórficos no consolidados y los que son transportados, cuya formación se debe a la acumulación de materiales erosionados, sobre los cuales principalmente se han formado los suelos agrícolas y de los que se derivan los fertilizantes, productos químicos, combustible, minerales, etc. y la geomorfología específicamente ofrece los elementos fundamentales para evaluar la forma de los terrenos, las pendientes, estimar las condiciones de la erosión, las características de los drenajes y sugerir, así, el uso más apropiado de las tierras agrícolas; nace aquí la clasificación universal de los suelos;

## 29.- Suelos y factores limitantes del desarrollo agrícola:

Aquí se estudian los suelos agrícolas, como capa superficial consolidada en diferentes horizontes y que contiene los principales nutrientes de las plantas, tal como se ha dejado dicho al hablar de la característica de los suelos y sus diferentes horizontes: A, B y C; que indican la capacidad potencial de producción agropecuaria de una región determinada, en relación al clima, edad de los suelos, (o materia) de origen, erosión, fertilidad y ecología biológica;

## 39.- Hidrometeorología:

Comprende el estudio de los procesos hidrológicos, recolección y análisis de datos sobre la precipitación pluvial, la "evapotranspiración", (la evaporación del agua tanto por el medio natural, como por la evaporación que sale de las plantas), el rrimiento de las aguas superficiales, la infiltración y las aguas subterráneas, en la medida que el agua es el factor que determina el volumen, rendimiento y selección de cultivos, como el aprovechamiento de los suelos;

## 49.- Crecimiento de las plantaciones forestales:

Comprende el estudio cuantitativo y cualitativo sobre la capacidad de uso de algunos suelos para plantaciones forestales, en aquellas regiones que no son aptas para usos agrícolas o pecuarios, lo cual se establece en forma eficiente, por el sistema de fotointerpretación, como hemos dejado dicho (236).

---

(236).- Unión Panamericana, op. cit. pág. 70.-

El primer catastro que se conoce en América, es el levantamiento de uso de la tierra del Valle del Río Tennessee, en los Estados Unidos de América, en la década 1930-40. Sirvió de base al que en igual forma se levantó en Puerto Rico, Ceilán, Pakistán y en la Isla de Chipre. Estos inventarios costaron grandes esfuerzos, por desconocerse entonces la aerofotogrametría y la fotointerpretación, que ahorran tiempo y dinero (237).

Por otra parte, el catastro moderno exige otros requisitos, tales como: saber si el predio goza de caminos de penetración; qué capacidad de uso tiene, su productividad, cercanía a los mercados, clases de cultivo; si su dueño es beneficiario del sistema de crédito agrícola; si el predio está gravado; si hay o no ganado, construcciones, etc. prestaciones sociales tales como centros médicos, de diversión, campos de deporte, puestos de seguridad pública, iglesias, asociaciones cooperativas, etc.

#### 4.- MERCADERO Y DIVERSIFICACION AGRICOLA.-

Una Reforma Agraria Integral conlleva no sólo el cambio de las estructuras actuales, especialmente en la tenencia de la tierra, sino que su fin último se logra si se eleva el nivel de vida de la población campesina; y este nivel de vida permanecerá estático al no haber un cambio en el nivel de ingreso; lo que a su vez requiere una eficiente explotación de la tierra que se ha adjudicado al campesino, para lo cual es preciso planificar de antemano cuál será el mercado de la nueva producción, puesto que de otro modo acabaríamos por empeorar la situación del hombre del campo, superando la oferta de productos a su demanda real. Al hablar de mercadeo dentro de la reforma agraria, se está incursionando dentro de un problema heterogeneo, con facies que trascienden a todos los sectores de la población, puesto que si los niveles de vida del resto de los asalariados de la industria, comercio, empleados públicos, permanecen estáticos, de nada serviría producir bastante para saturar los mercados, fenómeno que hace caer los precios vertiginosamente, hasta llegar abajo del costo de producción, situación esta que no permitiría al campesino competir con las grandes explotaciones a nivel comercial, en ningún momento, ya que los in-

---

(237).- Unión Panamericana, op. cit. pág. 70.-

ficarios de la Reforma Agraria necesitan no sólo cubrir sus costos, sino obtener beneficios suficientes como para amortizar la deuda - - agraria por el valor de la parcela y la vivienda; el crédito agropecuario de que fué objeto, cierta cantidad de ahorros para emergencias en casos familiares, después de haber cubierto sus necesidades vitales, tales como reserva de alimentos, vestido, diversión etc. tomando en cuenta que el campesino no es una máquina productora, sino un ser también con espíritu que necesita reponer energías mediante alguna - diversión.

De tal suerte, que el estudio de los mercados para el incremento de la producción que traerá consigo una Reforma Agraria, es de vital importancia. Ya en economía hemos estudiado que los movimientos de los precios regulan la producción y mantienen el equilibrio de la oferta y la demanda, y que se da por supuesto la libre competencia entre productores y consumidores que tienen un conocimiento perfecto de los precios; esto, de acuerdo a los costos de producción, transporte, almacenamiento, etc. Por eso, entre más cerca esté un mercado de la zona de producción, los productores de esa misma región, por tener conocimiento perfecto de sus precios, se pondrán de acuerdo en ofrecer el producto en igualdad de circunstancias, en la medida en que los consumidores lo demanden. Un productor de una región más lejana, que tenga que cargar el precio de esa región, ya saturada por productores regionales. Y aún suponiendo la mayor demanda de los productos, para poder subir los precios tendrían que ponerse de acuerdo los productores regionales con los foranos, antes de lanzarlos al mercado, y dar oportunidad así a aquellos que no teniendo otro mercado más cerca, tienen que vender sus cosechas al mejor precio posible, lo que en esta especial circunstancia, dejaría un margen de mayores beneficios a los productores regionales. Esto, siempre mantiene la diferencia o ventaja de tener el mercado a menor distancia. La finalidad específica de todo mercado, según Halem M Scott (238), es poner en contacto a productores con consumidores; lo que es lo mismo, vendedores con compradores. En el caso del mercadeo de los productos agropecuarios, no es otra la relación.

Para evitar, precisamente, la saturación de los mercados de un sólo producto, del cual los consumidores se satisfacen luego con pocas unidades, o no tiene una aceptación general porque el deseo de -

---

(238).- H. M. Scott, "Curso Elemental de Economía", Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 1958.-

la gente es variado, preciso es también, dentro de un programa de Reforma Agraria, planificar una debida diversificación agrícola para la producción de tantas clases de cultivos, como demanda haya de éstos por el variado gusto y deseo de los consumidores en cambiar su dieta alimenticia. Aunque esto lleva íntima relación con la calidad de los suelos de la región que se esté explotando. De allí que en los programas de Reforma Agraria, por el común denominador de todos los países en adquirir -- las peores tierras para repartir al campesino, trae de inmediato problema de mercadeo, de saturación de productos y de baja de los precios, porque son generalmente tierras en donde no se pueda dar el lujo al campesino de producir lo que el mercado pide, sino lo que la tierra buenamente le dá: maíz, frijol, ayote, y maicillo; y estando estos dos últimos, no son deseados por la gente, pues más constituyen alimento para animales.

#### 5.- COOPERATIVISMO :

Un factor que suele venir en auxilio salvador de los beneficiarios de la Reforma Agraria, es el Cooperativismo. Es preciso que se defina y es incentivo al campesino a formar parte de cooperativas, de consumo, de servicios de ahorro y crédito. Proporcionarle facilidades de adquirir a más bajos precios no sólo los productos cotidianos como alimentación y vestido, sino medicina casera para sus males pasajeros. Así mismo, implementos de común uso agrícola (cumas, azadas, machetes, redes, canastos, chuzos, piochas, palas, etc.), y especialmente los insumos agrícolas de más urgente necesidad: insecticidas, yerbicidas, abonos

En la conferencia Mundial de Reforma Agraria se sostuvo que más que cualquier otra institución complementaria a la Reforma Agraria, lo eran las Cooperativas, por ser las que aseguraban el feliz resultado de los programas, discutiéndose la importancia especial de la función de tales cooperativas en la comercialización de los productos agropecuarios a -- que nos referimos en el acápite anterior así como en la facilidad de adquisición y manejo del crédito supervisado. Otra función primordial de las cooperativas que se hizo potente, fué en el sentido de eliminar a -- los intermediarios (239), a última hora son los favorecidos con la Reforma Agraria, cuando se descuida precisamente el mercadeo, la comercialización de los productos, y el cooperativismo entre los productores.

#### 6.- PLANEAMIENTO Y PROGRAMACION . -

"No puede emprenderse ninguna actividad humana, y predecir sus resultados, sino mediante un orden en el desarrollo de la misma. Este-

---

(239).- FAO, Informe de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria, págs. 28-29.-

orden es el PLAN. Introducir el factor tiempo en el plan constituye el PROGRAMA. El conjunto del Plan y Programa son el proceso Productivo" (240).

Esta concepción de PLAN y PROGRAMA, es genérica para cualquiera actividad humana. Nos interesa aquí, el planeamiento y la programación de la reforma agraria, en forma global. Luego, dentro del Plan general en el tiempo, se formulan los programas, y dentro de éstos, se formulan los PROYECTOS ESPECÍFICOS, que son los que se ejecutan a nivel regional o zonal.

En la Conferencia Mundial Sobre Reforma Agraria se hizo patente que "el planificador de la reforma agraria tiene que partir en su trabajo de la pobreza de las masas campesinas, la que constituye, como se dijo en la declaración de Gunnar Myrdal, el obstáculo más poderoso para el desarrollo económico (241)". Se insistió, además, en que la reforma agraria es la fuerza que impulsa el desarrollo en muchos de los países, por lo que forma parte integrante del desarrollo general, en virtud de lo cual debe planearse juntamente con otros aspectos que inciden en el crecimiento económico y del progreso de esos países (242)"

Una Reforma Agraria trata de incidir en el Desarrollo Económico de un país, y no sólo en su Crecimiento Económico. Establezcamos, pues, la exacta diferencia. Se entiende por desarrollo Económico el aumento de la renta nacional debido a un aumento de la productividad y una amplia redistribución de los beneficios entre toda la población; entre tanto que Crecimiento Económico es la "tasa de crecimiento económico - el ritmo de velocidad anual de expansión real del producto bruto de un país, para período de tiempo determinado (243)". Desarrollo Económico y Crecimiento Económico, no son términos equivalentes. El crecimiento Económico puede ser lento, moderado o rápido, de acuerdo a la política a seguir por el Gobierno de un país, suponiéndose que en una Reforma Agraria, debe ser rápido para que surta el efecto deseado. Indica el esfuerzo que un determinado país desarrolla a través de los recursos destinados a la reposición y formación capital (244).

---

(240).- Miguel Sandoval Guerra: "PLANEACION Y PROGRAMACION", Tesis para optar por el Título de Ingeniero Civil, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1965, pág. 1, e incorporada a la U. de El Salv. 1970.

(241).- FAO, Informe de la Conferencia, op. cit. pág. 76.-

(242).- Ibid.-

(243).- Fernando Llinas Toledo, op. cit. págs. 320-27.-

(244).- Ibid, pág. 324-25.-



De acuerdo con lo anterior, un país debe hacer esfuerzos inusitados para lograr su propio Crecimiento Económico, planificando y programando inteligente y prioritariamente dentro de los distintos sectores. Esta planificación o programación sectorial no admite -- discusión alguna cuando de países sub-desarrollados se trata: La -- prioridad uno, como suele decirse, le tiene el sector agropecuario; y este no se desarrollará eficientemente si no se programa eficientemente una Reforma Agraria Integral.

Definiendo más ampliamente lo que es un PROGRAMA, se dice que "es un acto de orden, en el cual se establece una clara y razonable relación entre los medios y recursos de que se dispone, las necesidades de desarrollo económico y su escala de relaciones y las distintas formas en que ha de operarse con esos medios para satisfacer las (245).

Dentro de toda programación y por su puesto de la Reforma Agraria, se establecen requisitos mínimos, a saber:

a).- PRINCIPIO DE RACIONALIDAD: Es establece que los objetivos de un Plan deben ser escogidos en tal forma que el empleo de los recursos disponibles sea maximizado;

b).- PRINCIPIO DE PREVISION: Sirve para fijar los plazos dentro de los cuales se pondrán en ejecución -- las alternativas racionalmente adoptadas;

c).- PRINCIPIO DE LA UNIVERSIDAD: O sea que la programación debe tomar en cuenta las distintas etapas del proceso económico, previendo las futuras consecuencias en el momento de la ejecución de los Proyectos Específicos;

d).- PRINCIPIO DE LA UNIDAD: Indica que los Planes Globales deben estar integrados con los Planes Sectoriales, siendo aconsejables primero elaborar el Plan Global a nivel de una Oficina Técnica encargada a nivel nacional (246)

e).- PRINCIPIO DE VIABILIDAD: Es de vital importancia, porque implica que cuando se decide sobre una alternativa con prioridad sobre las demás, debe haberse analizado cuidadosamente la eficacia de su viabilidad al ponerse en práctica;

---

(245).- Fernando Llinas Toledo, op. cit. pág. 315.-

(246).- Este principio es el que ha dado nacimiento en todos los países Latinoamericanos, a las Oficinas Técnicas de Coordinación y Planificación Económica a nivel de toda la Administración.

f).- PRINCIPIO DE INHERENCIA : Indica que la programación es inherente a la administración a nivel del Estado ;

g).- PRINCIPIO DE CONTINUIDAD : La programación es un proceso que no tiene fin, en el sentido de que mediante vayan ocurriendo variantes, la administración pública podrá tomar determinaciones, variando incluso los objetivos y métodos para alcanzarlos (247).

Yo diría que este principio y por ello lo he dejado por último, para continuar la secuencia que me he venido proponiendo, es lo que ha degenerado en llamarse EVALUACION, que veremos en el siguiente acápite.

Ahora bien, a nivel de Proyectos Específicos dentro de un Programa de Reforma Agraria, debemos de tomar en cuenta las siguientes fases por las que debe planificarse:

PRIMERA FASE : ( Problemas Generales)

- 1º.- Poseer técnicas adecuadas para llevar a cabo el Proyecto;
- 2º.- Verificar una selección, naturaleza y contenido de los -  
Proyectos;
- 3º.- Programa de trabajo.-

SEGUNDA FASE : ( Estructura Técnica del Proyecto)

- 1º.- Normas generales sobre el tamaño y localización del Proyecto;
- 2º.- Importancia del Proyecto;
- 3º.- Recopilación de antecedentes;
- 4º.- Descripción de la región;
- 5º.- Sistema de tenencia de la tierra en la región;
- 6º.- Estudios de los suelos;
- 7º.- Distribución del uso de la tierra, destino y localización de la misma;
- 8º.- Selección y descripción del Plan de explotación de las nuevas unidades agrícolas;

---

(247).- Fernando Llinas Toledo, op. cit. pág. 316.-

- 9<sup>a</sup>.- Plan Agropecuario de Explotación;
- 10<sup>a</sup>.- Especificación de la Maquinaria e Implementos Agrícolas;
- 11<sup>a</sup>.- Estudio del Mercadeo de los Productos producidos y por-  
producir;
- 12<sup>a</sup>.- Obras de Infraestructuras y construcciones complementa-  
rias;
- 13<sup>a</sup>.- Plan de Crédito Agrícola, sus objetivos, justificación,  
destino, plazos, intereses; administración del mismo y  
plan de reembolso;
- 14<sup>a</sup>.- Proyectos complementarios dentro de la región y relación  
y funcionamiento de éstos, tales como vivienda, riego, -  
avenamiento y drenaje; carreteras, centros comunales, fo  
restación, etc.

T E R C E R A F A S E : ( costo del Proyecto)

- 1<sup>a</sup>.- Capital fijo que comprende el costo de inversiones, estu-  
dios previos y elaboración del Proyecto;
- 2<sup>a</sup>.- Capital territorial que comprende a su vez el valor de -  
la tierra, vivienda familiar y construcciones complemen-  
tarias;
- 3<sup>a</sup>.- Capital de explotación;
- 4<sup>a</sup>.- Capital de operación o ejecución del Proyecto;
- 5<sup>a</sup>.- Calendario de inversiones (en moneda nacional y extranje-  
ra, cuando se hace con préstamos externos).-

C U A R T A F A S E : ( financiamiento)

- 1<sup>a</sup>.- Aportes de capital según calendario de inversiones;
- 2<sup>a</sup>.- Fuentes de financiamiento (interna o externa);
- 3<sup>a</sup>.- Plan de reembolso;
- 4<sup>a</sup>.- Fuente y usos de fondos.

Q U I N T A F A S E : ( organización)

- 1<sup>a</sup>.- Organismo encargado de la ejecución;
- 2<sup>a</sup>.- Problemas legales antes, en y después de la ejecución;
- 3<sup>a</sup>.- Construcción de las obras por contrato o administración;
- 4<sup>a</sup>.- Organización social;

5º.- Administración de los Servicios Comunales;

6º.- Organización de Cooperativas;

7º.- Organización de las unidades de explotación;

8º.- Recomendaciones específicas, tales como;

a).- Ocupación de mano de obra;

b).- Organización de la producción: en el Plan de Explotación previsto;

c) Organización administrativa a nivel de la comunidad;

d).- Presupuestos de inversión y gastos en cada uno de los rubros;

e).- Orientación de la producción hacia los cultivos previstos en el Proyecto.

#### S E X T A F A S E : ( Evaluación )

Aquí trataremos de la evaluación específica a nivel de proyectos Específicos. Interesa para determinar, después de ejecutado el proyecto, su viabilidad o fracaso; si las cosas han sucedido tal y como se proyectaron. De no suceder esto, vienen las investigaciones - del por qué del fracaso, para corregir los errores. Además debe evaluarse el costo de producción, presentando los datos en cuadros conformados en el orden según su costo directo por cada Ha. de cultivo y por unidad de producto, datos que servirán para calcular los coeficientes de rentabilidad Costo-Beneficio, coeficiente que no debe ser menor de UNO; abajo de esta cantidad, no hay rentabilidad ninguna.

Por otra parte en esta fase hay que analizar los "puntos de nivelación" para estimar dentro de qué zonas de capacidad utilizadas o dentro de qué límites de variación de otros factores tendrá el Proyecto - probabilidades de éxito o fracaso, ayudando a establecer las áreas críticas y probables en el funcionamiento del mismo, variando el "punto de nivelación" con cada año o período agrícola, de acuerdo al incremento de la producción y los precios en el mercado.

Debe analizarse, además, la producción bruta y el "valor agregado" resultante de restar de la producción bruta, los consumos de bienes intermedios (insumos), originados fuera del sector de explotación agrícola (248).

#### 7.- EVALUACION DE LA REFORMA AGRARIA

(248).- Apuntes personales: "VI Curso Internacional de Reforma Agraria", IICA Zona Norte, Guatemala, 1965.-

Acabamos de ver la e v a l u a c i ó n a nivel de Proyectos es  
pecíficos. Remitimos a esta parte aumentando su proyección, al ámbi  
to de la Reforma Agraria Integral; o sea, que la fase descrita no --  
puede variar en su contenido y finalidad. Aquí nos limitaremos, en-  
tonces, a enfatizar que así como hay necesidad de evaluar todos y ca  
da uno de los Proyectos Específicos dentro de los Programas de Refor  
mas Agraria, así es preciso evaluar los resultados parciales y tota  
les de ésta, para encontrar los errores en los fracasos, que siem--  
pre son impredecibles, por muy buena intención y voluntad que se pon-  
ga en que ello no suceda.

El proceso de evaluación es un proceso también inscabable como  
la misma Reforma Agraria. De no ser así, estaríamos negando el --  
principal distintivo de las sociedades: el cambio. Y la Reforma --  
Agraria no es sino un motor de cambio dentro de la sociedad rural.  
Por otra parte, la evaluación no sólo estudia los procesos de cam-  
bio en los sujetos de la Reforma Agraria, sino los elementos mate-  
riales o recursos naturales, que ya vimos están sujetos a agotarse  
por su uso, y hay que protegerlos o regenerarlos, para que la re--  
gión donde esté la reforma, no destruya el proceso.

Se aconseja como un aspecto técnico para la efectividad de la  
evaluación de una Reforma Agraria, la imparcialidad de los evalua-  
dores, quienes, desde luego, tienen que ser conocedores de esta -  
materia; o sea que no debe haber intereses creados de ninguna natu-  
raleza, para que los resultados sean lo más reales posibles, y en-  
base a ellos dar un giro en la programación, de acuerdo a las nece  
sidades y errores evaluados.

En la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria se reconoció  
la necesidad de esta fase, haciéndose notar el factor subjetivo -  
que lleva consigo toda evaluación. Se dijo que "...lo importante  
es que quien la realice establezca los criterios que han de presi  
dirla y defina su concepción del progreso económico y social." Se  
dijo, además, que el proceso de valoración tiene que ser científi  
co, comprendiendo una copilación de datos e interpretación de los  
mismos, para poder sacar las conclusiones finales, por lo que tal  
fase debe estar a cargo de investigadores capacitados, lo que re-  
sulta menos costoso que el sistema de encuestas y muestreos censa  
les. Sugiriéndose, como medio de evitar mayores errores, "...que  
los programas de reforma agraria no han de llevarse aisladamente,  
sino en estrecha relación con la planificación global del desarro-  
llo, con el desarrollo urbano e industrial, con el fomento de las

organizaciones rurales y de la comunidad (249)."

La Conferencia Mundial, también propugnó por la evaluación de las Técnicas Legislativas que son de gran importancia en la planificación y ejecución de la Reforma Agraria, para relacionarla con la evaluación del medio económico-político y social en que se ha de poner o se puso en práctica la legislación sobre reforma, debiendo definir si las leyes positivas al respecto son coincidentes con los fines de la reforma agraria, o si es preciso reformarlos o sustituirlos por otras más funcionales, o si la legislación, siendo eficiente, tiene problemas en su aplicación práctica, debido a falta de Profesionales capacitados o por el sistema de administración legislativa imperante en el país; o por la misma presión que sobre el Gobierno ejercen los dueños de la tierra.

C R I T E R I O S   D E   E V A L U A C I O N   :   El evaluador tiene que detectar las dificultades con que el Gobierno ha tropezado para alcanzar los objetivos que se propuso, y responder a estas preguntas:

a).- ¿Produjo la acción administrativa el efecto deseado en la población?

b).- En qué medida existen condiciones desfavorables para la ejecución de la reforma y en qué medida se promueve el establecimiento de condiciones favorables?

c).- De qué manera reaccionan los distintos grupos afectados por la legislación relativa a la reforma agraria; esto es, los que entregan las tierras, los beneficiarios de ellas y el personal administrativo?

d).- ¿Se han producido efecto secundario inesperado, convenientes o inconvenientes, tales como el desalojo de arrendatarios o la inseguridad de la tenencia en virtud de la aplicación de planes de reforma agraria y de transacciones evasivas por parte de los terratenientes?

e).- ¿Cuáles han sido los efectos de la reforma agraria en el sector favorecido de la comunidad rural?

f).- ¿La reforma agraria ha dado como resultado el progreso de la economía de la región y ha causado mejoras directas o indirectas?

---

(249).-FAO, op. cit. pág. 42.-

tas en las condiciones de los sectores no rurales de la economía? (250).

Es entendido que el evaluador tendrá que dar prioridad a unos criterios sobre otros, de conformidad a las circunstancias imperantes para cada caso.

Entre las técnicas y métodos de evaluación, se destacó la importancia de hacer los estudios por casos aislados, que son los -- que pueden adaptarse con mayor eficiencia a los cambios rápidos y a la interacción de los diversos factores que determinan la modificación de una situación anterior de una determinada comunidad, por ejemplo. A estos estudios por casos, deben acompañarse con las observaciones de los investigadores especializados y reuniones de todos los moradores de la comunidad, para evaluar el proceso que se desee a través de un período determinado (251). Volvemos aquí a lo que ya vimos como evaluación de Proyectos Específicos, con lo que la evaluación a nivel de todo el proceso de una Reforma Agraria Integral, responde a la misma técnica y métodos, en amplio espectro.

Finalmente, la Conferencia reconoció que la evaluación no debe depender de la misma autoridad jerárquica que la administración encargada de la ejecución (252).

---

( 250).- FAO, op. cit. págs.137-40.-

( 251).- Ibid, pág. 141.-

( 252).- Ibid, pág. 142.-

## B I B L I O G R A F I A

### (PRIMERA PARTE)

- |  |   |
|--|---|
| 1.- CASIODORO DE REINA:                              | LA BIBLIA: Versión Antigua, 1569  |
| 2.- EMILIO ABREAU GOMEZ:                             | "EL POCOL VUH", Enciclopedia Popular, Folleto N° 34, Sría. de Educación, México, 1944.-                                 |
| 3.- LUIS DORANTES TAMAYO:                            | "QUE ES EL DERECHO", Editora UTHEA, México, 1962  |
| 4.- ALEJANDRO DAGOBERTO MARROQUIN                    | MIMEOGRAFIADO DE LA FACULTAD DE DERECHO, FEB. 1968  |
| 5.- GONZALO FERNANDEZ DE LEON:                       | "DICCIONARIO JURIDICO", Editora FIDENTER, Bs. As. 1955.-  |
| 6.- EUGENE PETIT:                                    | TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO", Editora Nacional S.A. - México, D.F., 1963.-                                      |
| 7.- GUILLERMO VIVIANI:                               | "DOCTRINAS SOCIALES", Tomo II, Ediciones Paulinas, Bs. As. 1963.-   |
| 8.- PAPA "JUAN XXIII":                               | "PACEM IN TERRIS", Imprenta Criterio, San Salvador, El Salv. -- 1963.-  |
| 9.- HUMBERTO TEJERA:                                 | "BOLIVAR GUIA DEMOCRATICO DE AMERICA", Folleto N° 12, Biblioteca Enciclopedia Popular, México 1944.                     |
| 10.- LUIS ALONSO CHICA                               | LECTURAS CENTROAMERICANAS, S.Salvador, 1953-55, Tomo II   |
| 11.- RAFAEL MENJIVAR:                                | "CONCEPTUALIZACION DE LA REFORMA AGRARIA", Universidad de El Salvador, Fac. de Ciencias Económicas. Mimeografiado, 1968 |
| 12.- OSCAR DELGADO                                   | "REFORMAS AGRARIAS EN AMERICA LATINA", Fondo de Cultura Económica, México 1965.-  |
| 13.- UNION PANAMERICANA:                             | "LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO", 1965.-                                     |
| 14.- INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS: | "NOTICIAS SOBRE REFORMA AGRARIA, 1967, Vol IV, Sep-Oct. N°5; y "PROYECTO 206", 1968.-                                   |



- 15.- RICHARD P. SCHAEDEL: "AMERICA INDIGENA", Revista del Instituto Indigenista Interamericano, México, Tercer Trimestre 1967.- XXVII, 3.
- 16.- FAO: "INFORME DE LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE REFORMA AGRARIA", Roma 1969.
- 17.- VICTOR GIMENEZ LANDINEZ: Conferencia en el Curso In. de R. Agraria, Bogotá-Col. 1967.-
- 18.- CARLOS LLERAS RESTREPO: Apuntes Personales: Curso Internacional de Reforma Agraria y D. Rural, Bogotá Col. 1967.-
- 19.- ALBERTO BALLARIN MARCIAL: "REFORMA AGRARIA INTEGRAL", Revista de Estudios Agro-Sociales, Nº52, pág. 203, Julio-Sep. 1965, Vol. 1, Madrid, España.
- 20.- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR: "MEMORIA DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA", Enero 5-10 1970.-
- 21.- SALON BARRACLOUGH: "CONFERENCIA UNIVERSIDAD DE CHILE", Abril, 1962: Apuntes Curso Int. Reforma Agraria, Bogotá-Col. 1967.-
- 22.- DANIEL VALDIS ARCE: "BOLIVIA REALIDAD Y DESTINO", Editorial ANTARES, Bogotá, 1955.-
- 23.- UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR: PONENCIA EN EL CONGRESO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, Nov. 1969
- 24.- MARCEL O. POSADA "PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO AGRARIO", BIBLIOTECA DE DERECHO: "P798p", 1965.
- 25.- RAUL EDUARDO MATAMOROS: "BASES PARA UNA LEGISLACION AGRARIA NACIONAL", Biblioteca de Derecho, 1970.-
- 26.- JORGE ALESSANDRI: Rev. El Campesino, Vol. XCVII, Santiago de Chile, Ag. 1965, Nº 8.-
- 27.- REPUBLICA DE EL SALVADOR: DIARIO OFICIAL, CONSTITUCION POLITICA Y CODIGOS.-
- 28.- DAVID STITCHKIN BRANOVER: LOS CONTENIDOS ESENCIALES DEL DERECHO DE PROPIEDAD: Rev. El Campesino Idem.

- 29.- PEDRO J. RODRIGUEZ "EL DERECHO DE PROPIEDAD, SU FUNCION SOCIAL Y EL INTERES SOCIAL", Revista El Campesino, Idem.-
- 30.- "EL DIARIO DE HOY": "LA NOTA DEL DIA", 20 Oct. de 1970.
- 31.- JAIME VIDAL PERDOMO: "DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL", Editorial TEMIS, Bogotá, Col. 1966.
- 32.- COSTA RICA "LEY N° 2825, DE TIERRAS Y COLONIZACION, 14 de Oct. de 1961.-
- 33.- VENEZUELA: "LEY DE REFORMA AGRARIA", de 5 de - Marzo de 1960.-
- 34.- ECUADOR: "LEY DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION", Decreto N° 1480, Julio 1964.
- 35.- ANTONIO MERCHANT: Clases de Derecho Agrario, Curso Internacional de R. Agraria, Bogotá,- 1967.-
- 36.- LA PRENSA GRAFICA: "DISCREPANCIAS SOBRE AVENAMIENTO Y RIEGO": Editorial, del 30 Oct.1970.
- 37.- DIRECCION GENERAL DE ESTADIS TICA Y CENSOS: "BOLETIN ESTADISTICO", N° 85.-
- 38.- GUATEMALA: (+) "LEY DE TRANSFORMACION AGRARIA",- Dec. Leg. N° 1551, de 17 Oct.1962.
- 39.- NICARAGUA:(++) "LEY DE REFORMA AGRARIA", Dec. N° 797, del 3 de Abril de 1963.-
- 40.- CHILE: (+++) "LEY N° 16.640 SOBRE REFORMA AGRA RIA", de 16 de Julio, 1967.-
- 41.- BOLIVIA: (++++) "Decreto N° 3464, del 2 de Ag. 1953, Ley de Reforms Agraria".
- 42.- REPUBLICA DOMINICANA:(+++++) "LEY DE REFORMA AGRARIA, Decreto N° 5879, Abril, 1962.
- 43.- PANAMA: (++++++) "CODIGO AGRARIO", Ley N° 37, del 21 Oct. de 1962.
- 44.- CUBA: (++++++) "LEY DE REFORMA AGRARIA", 17 de Ma- yo de 1959, Ref. 3 de Oct. de 1963.
- 45.- PERU: (++++++) "LEY DE REFORMA AGRARIA", Decreto N° 15037, de 21 de Mayo 1964, Sus- tituida por Decreto Ley N° 17716, de 24 Junio, 1969.
- 46.- COLOMBIA:(++++++) "LEY DE REFORMA SOCIAL AGRARIA",-- Ley N° 135, del 13 de Dic. de 1961.

- 47.- ENRIQUE SAYAGUEZ LAZO: "DERECHO ADMINISTRATIVO", Montevideo, 1965, Págs. 403 a 410.
- 48.- IVO PRIAMO ALVARENGA: "LA REFORMA AGRARIA COMO CONDICION DEL DESARROLLO ECONOMICO EN EL SALVADOR", TESIS Doctoral, Facultad de Derecho, San Salv. Dic. de 1970.
- 49.- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, DE COLOMBIA: "SENTENCIA SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 135 DE 1961, DE REFORMA SOCIAL AGRARIA", 11 de Dic. 1964.
- 50.- ALBERTO FRANCO: "TENENCIA DE LA TIERRA Y SUS RELACIONES CON PROBLEMAS AGRARIOS Y SOCIALES", Revista "ECONOMIA", N° 12, Publicaciones SITECO LTDA. Bogotá, Año 2, Vol.4.-
- 51.- IICA - CIRA: "MATERIAL DIDACTICO" (Varios)
- 52.- JACQUES CHONCHOL: "EL PRIMER BIENIO DE LA REFORMA AGRARIA, 1959-61" (de Cuba), -"Reformas Agrarias en la América Latina", Fondo de Cultura Económica, 1965.- OSCAR DELGADO, Op. cit.
- 53.- FERNANDO SUAREZ DE CASTRO: "ESTRUCTURAS AGRARIAS EN AMERICA LATINA", Editora IICA- Turrialba, Costa Rica, 1966.-
- 54.- FERNANDO LLINAS TOLEDO: "LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO", Revista "ECONOMIA", N°12, Publicaciones SITECO LTDA., Año 2, Vol.4.-
- 55.- SOLON BARRACLOUGH Y EDMUNDO FLORES: TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA", en OSCAR DELGADO, Op. cit.
- 56.- MAGNO TULIO SANDOVAL: TRABAJO DE CAMPO, del "VI Curso Internacional de Reforma Agraria", - Guatemala, Julio-Sep. 1965.
- 57.- MAGNO TULIO SANDOVAL: "TRABAJO DE CAMPO", del Curso Internacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Colombia y Venezuela, 1967.
- 58.- ANTONIO MANUEL ARCE: "DESARROLLO SOCIAL Y REFORMA AGRARIA", IICA-Turrialba, Costa Rica, 1965.

- 59.- EVERESTT M. ROGERS: "ELEMENTOS DEL CAMBIO SOCIAL EN - AMERICA LATINA", Ediciones Tercer Mundo y Facultad de Sociología, Bogotá-Col. Nov. 1966.
- 60.- CARLOS L. ARIAS: "TEORIA Y PROCESO DE LA COMUNICACION", Publicaciones IICA, Zona Norte, Guatemala, 1966,-DEL "X - Curso Internacional de Reforma Agraria", Oct. -Nov.,1966, El Salvador, Vol.2.  
Clases del Curso Int. de R. Agraria, Bogotá-Col. 1967.
- 61.- FERNANDO MONJE: "INFORME ANUAL DE LABORES", Julio 1969-Junio 1970.-
- 62.- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA: "LAS ELITES DEL PODER VERSUS LA - REFORMA AGRARIA", Reforma Agrarias en la América Latina, Fondo de - Cultura Económica, México, 1965.-
- 63.- OSCAR DELGADO: "POLITICAS DE REFORMA AGRARIA", - Material Didáctico N° 7, IICA-CIRA, 1967.-
- 64.- SOLON BARRACLOUGH: "ELEMENTOS PARA UNA TEORIA DEL CAMBIO AGRARIO", Oscar Delgado, Op.cit.
- 65.- SOLON BARRACLOUGH: "EL ADVENIMIENTO DE LAS MASAS:" 2ª Edición, Editora B. Bauzá-Barcelona, 1934.-
- 66.- MARIANO ANTONIO BARRENECHEA: "MANUEL DE CREDITO AGRICOLA SUPERVISO EN AMERICA LATINA", 1954.-
- 67.- FAO: "EL CREDITO AGRICOLA", "X Curso Internacional de Reforma Agraria", - Guatemala, Zona Norte, Vol.2,1966.-
- 68.- JOSE EUSTASIO TOVAR A. "RECURSOS NATURALES", Material Didáctico N°16, IICA-CIRA, Bogotá, - Col. Julio 1967.-
- 69.- JOSE EMILIO ARAUJO: "EL SUELO Y SU FERTILIDAD", Tercera Edición, Editora REVERTE, S.A., Barcelona, Bs. As., México,1965.-
- 70.- LOUIS M. THOMPSON:

- 71.- UNION PANAMERICANA: "TECNICAS DE INVENTARIO DE LA TIERRA AGRICOLA", Proyecto Aerofotogramétrico OEA/CHILE, 1964.-
- 72.- HELEM M. SCOTT: "CURSO ELEMENTAL DE ECONOMIA", Fondo de Cultura Económica, México, - Bs. As. 1958.-
- 73.- MIGUEL SANDOVAL GUERRA: "PLANEACION Y PROGRAMACION", Tesis de graduación de Ing. Civil, Universidad de Puebla, México 1965,- Incorporado U. de El Salvador, Junio de 1970.-
- 74.- HERNAN CARRERA ANDRADE: "ELABORACION Y PRESENTACION DE PROYECTOS DE REASENTAMIENTO CAMPESINO", IICA-CIRA, Nº 10, de 1965.-

---

(+)	GUATEMALA:	Ley publicada en	COLECCION LEGISLATIVA,	FAO,	Vol. XII,	Nº 2.
(++)	NICARAGUA:	"	"	"	"	XIII, Nº 1.
(+++)	CHILE :	"	"	"	"	XVI, Nº 3.
(++++)	BOLIVIA:	"	"	"BOLIVIA REALIDAD Y DESTINO",	VALDIS ARCE, op. cit.	
(+++++)	REPUBLICA DOMINICANA:	"	"	"	COLECCION LEGISLATIVA,	FAO, Vol. XII, Nº 2.
(++++++)	PANAMA	"	"	"	"	" " " "
(+++++++)	CUBA	"	"	"	"	XIII, Nº 2
(+++++++)	PERU	"	"	"	"	XIII, Nº 4
(+++++++)	COLOMBIA:	"	"	"	"	XII, Nº 4.

CAPITULO I

TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SALVADOR.

SUMARIO: 1. Marco Físico y Demográfico. 2. Breve Historia de la tenencia de la tierra: a).- Antes de la Conquista. b).- Epoca de la Colonia: b.k.- Tierras de Propiedad Privada. b.2.- Tierras de Propiedad Colectiva. c).- Después de la Independencia. d).- Código Civil de 1860. e).- Origen de las leyes de Extinción de Comunidades y Ejidos. f).- Decreto Legislativo de 1891 y 1892, y Ley de Titulación de Predios Rústicos de 1897. g).- Ley Agraria de 1907. h).- Código de Agricultura de 1893. i).- Epoca de 1930 a 1950: a).- Ley Moratoria. b).- Ley de Bien de Familia de 1933. c).- Ley de Mejoramiento Social, S.A. 3. La Colonización en El Salvador en la Epoca: a).- Objetivos de la Ley Orgánica del Instituto de Colonización Rural (ICR). b).- Obtención de inmuebles. c).- Derecho de Tanteo. d).- Derecho de Expropiación. e).- Criterios de Selección y Fijación de precios a los beneficiarios de lotes agrícolas y vivienda Rural. f).- Bien de Familia. g).- Explotación en forma colectiva. h).- Colonias Agrícolas. i).- Realizaciones y Labor Permanente del ICR.-

1.- Marco Físico y Demográfico. -

Nuestro territorio está situado en la América Central, entre los Paralelos 13° 8' y 14° 24' Latitud Norte y los Meridianos 87° 39' y 90° Longitud Oeste del Meridiano de Greenwich, lindando por el Oeste con la República de Guatemala; al Norte, con Honduras; - al Oriente, con esta misma República y con Nicaragua, Golfo de Fonseca de por medio; al ser, con el Océano Pacífico, que forma nuestro litoral costero con 321 Km., incluyendo las sinuosidades de la costa, siendo nuestra longitud franca territorial de oriente a poniente, de 225 Km.

Como no está delimitada la frontera con Honduras, no puede determinarse con exactitud el ancho de nuestro suelo, de donde la Segunda Conferencia Nacional de Estadística celebrada en San Salvador del 1º al 15 de Noviembre de 1953, recomendó usar la extensión aproximada de 20.000 Km.2, para efectos de cálculos.(1) Únicamente tenemos definida la frontera triangular entre Honduras y Guatemala, en la zona denominada "El Trifinio" o "Montecristo", jurisdicción de Metapán. Esta demarcación fue hecha por medio de un plano aerofotográfico, con un avión de los Estados Unidos de América, aprobado por los tres países en la ciudad de Escuintla, Guatemala, el 24 de Julio de 1935.(2) El año siguiente, el 3 de Enero de 1936, se inició la demarcación de límites entre El Salvador y Guatemala, por todo el rumbo Poniente de nuestro país,(3) lo -

(1).- Dirección General de Estadística y Censos: "Boletín Estadístico N° 82, Septiembre, 1969, pág. 3.-

(2).- Diario Oficial de 29 Feb., 1936, pág. 516.

(3).- Ibid.-

cual no ha sido posible con los vecinos del norte, por incomprensión y ambición de su parte.

TOPOGRAFIA: Tenemos seis regiones bien definidas;

1ª).- Planicie Costera :

Comprende desde el litoral Pacífico hasta la Cadena Costera, atravesada por muchos ríos con desembocadura al mar. Son tierras feraces para el cultivo del algodón, arroz, maíz; pastizales, que permiten la explotación de la ganadería en forma intensiva. Es un 12 % del total de nuestro territorio;

2ª).- Cordillera de la Costa :

Comprende desde el Norte de la Planicie Costera, extendiéndose con un promedio de elevación de 1.200 M. sobre el nivel del mar. Es la región que constituye el filón del grano de oro: el café, y de algotros cultivos permanentes, principal fuente de divisas;

3ª).- Meseta Central :

Tiene una orientación de Poniente a Sureste, variando en su elevación de 400 a 800 M. sobre el nivel del mar, a excepción de los volcanes, que se yerguen majestuosos. Es la región más densamente poblada y donde se encuentran enclavadas las principales ciudades, incluso nuestra capital. Esta meseta comprende una quinta parte de todo el territorio y está también densamente cultivada de café y caña de azúcar;

4ª).- Cordillera Central :

Su elevación promedio es de 700 M. sobre el nivel del mar y abarca también una quinta parte del territorio. Está dedicada a la ganadería extensiva, constituyendo un futuro halagador para programas de desarrollo agropecuario, ya sea de proyectos específicos y regionales, o a nivel nacional dentro de una futura legislación sobre Reforma Agraria;

5ª).- Valle Central :

Es la región que comprende la cuenca del Alto Lempa. Abarca un 5 % del territorio y se utiliza, principalmente, en siembra de caña de azúcar, arroz y maíz y ganadería extensiva con pastos naturales;

6ª).- Cordillera Fronteriza; Está formada por dos cadenas montañas, de elevaciones que varían entre 1.500 a 2.500 M. sobre el nivel del mar. Comprende la cuarta parte del territorio nacional, y la más escasamente poblada. Por no haber una Ley Forestal que permita la ordenada explotación de los bosques, en esta -

región se encuentran severas condiciones de erosión, con la presencia de grandes cárcavas que precipitan la destrucción del suelo - que puede ser usado en cultivos permanentes, o para la explotación maderable, que permita la reposición progresiva del bosque. - Hay estudios técnicos que demuestran la factibilidad del cultivo de frutales. Su inversión es cuantiosa, pero los rendimientos a largo plazo, serían provechosos.

CLIMA: Nuestro clima es tropical, con temperaturas variables según la altura y las dos estaciones seca y lluviosa, con un promedio de 17.5 grados centígrados.

SUELOS: En general, nuestros suelos son de origen volcánico, respondiendo a varias clasificaciones;

a).- Suelos de margas pardas: Se localizan en la región montañosa, adecuados para el cultivo del café;

b).- Suelos aluviales: Localizados en la planicie costera, propios para la producción de algodón, caña de azúcar, cereales y pastos;

c).- Suelos de arcilla roja: Es el tipo de suelo más generalizado en el país. Se encuentran por cualquier región y son propios para el cultivo de cereales y legumbres;

d).- Suelos de margas blancas: Se encuentran localizados en la región central, desde San Salvador hasta el oriente del volcán de San Vicente, son apropiados para toda clase de cultivos; y

e).- Suelos rocosos poco profundos: Comprenden principalmente las regiones montañosas de la zona norte. Adecuados para pastos y bosques.

RECURSOS HIDRAULICOS: Nuestra hidrografía está regulada por el sistema fluvial del Río Lempa que comprende la Hoya de Güija y los ríos tributarios principales del Sumpul, Torola, Sucio, Acalhuate y Acahuapa. Las tierras favorecidas en el curso del Río Lempa, que forman el Alto y Bajo Lempa, son feraces para la agricultura, además de que el caudal de dicho Río, constituye la fuente maravillosa de nuestra energía eléctrica, que ha venido a superarnos como país subdesarrollado, en las obras de infraestructura y en el desarrollo industrial.

AGUA SUBTERRANEA: Este recurso necesario no sólo para el consumo humano, sino para el riego de las zonas desprovistas de corrientes de agua superficiales, tiende a escasear debido a la desforestación de nuestro suelo, que no permite la infiltración necesaria que provee a los acuíferos en proporción que permita proveerse del recurso no sólo en la época lluviosa. La zona costera y la meseta central, son las más favorecidas de este recurso, debido a su propia morfología de sedimentación permeable.



MINERALES: Carecemos de este recurso, debido a que nuestros suelos son de formación volcánica.

RECURSOS HUMANOS: Nuestro cuadro demográfico nacional es un tanto crítico. Ocupamos el primer lugar en densidad demográfica, en relación con los demás países centroamericanos. Acusamos aproximadamente unos 150 habitantes por Km.<sup>2</sup> La diferencia de población censada entre los años 1930 (primer censo), 1950 (segundo censo), y 1961 (tercer censo), reflejan un aumento anual de población de -- 1.3 % en los primeros veinte años, y de un 2.8 % en los últimos -- once años, en tanto que la tasa de mortalidad ha experimentado una baja sensible, debido a que ha mejorado la asistencia en salubridad y médico-hospitalaria, en proporción que, aunque aún sea -- deficiente para ciertas regiones, ha participado del fenómeno en el aumento del índice de crecimiento de la población.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA: Entre el segundo censo de 1950 y el tercero de 1961, hubo un aumento anual del 1.9 % en la tasa de crecimiento de nuestra población económicamente activa en el país, ascendiendo de 653.409 personas en 1950, a 801.815 personas en -- 1961. Nótese que el índice de crecimiento general de la población para 1961, fue de 2.8 %, no habiendo relación con el índice de la población económicamente activa que fue de 1.9, dándose como razones de la Dirección General de Estadística y Censos, el marcado -- crecimiento de la población infantil en edad escolar. Podemos agregar como fenómeno que acentúa la desproporción entre el crecimiento general de la población y las económicamente productivas, -- el hecho de haberse intensificado las profesiones, carreras técnicas etc., que marginan gran parte de la población de la productividad, por estar dedicada al estudio o aprendizaje, que se vuelve productivo a largo plazo, ya para cuando la población en general, ha aumentado en multiplicadas proporciones su índice de crecimiento; fenómeno este que rueda y rueda como una bola de nieve, que ha -- ce pensar en Programas de macroeconomía que proyecte ocupación para toda la mano de obra desocupada, y que ya actualmente existe -- con empleo disfrazada, en un futuro que no excede de otra década, en que contaremos con el doble de nuestra población, analizadas -- las cifras alarmantes en que actualmente crecemos, manteniéndose -- estáticos los niveles de ingreso, máxime si pensamos que en vez de reducirse el 60 % de la población dedicada a la agricultura, que detectó el censo de 1961, irá aumentando proporcionalmente en los próximos años, sobre lo cual entraremos en detalles, en el curso de esta Tesis. (4)

---

(4).- Dirección General de Estadística y Censos: Boletines Estadísticos (varios), y "MONOGRAFIA DE EL SALVADOR", publicada por Federación de Cajas de Crédito.-

## 2.- Breve Historia De La Tenencia De La Tierra En El Salvador

### a).- Antes de la Conquista :

Siete cacicazgos ocupaban lo que es el territorio de El Salvador antes de la llegada de los conquistadores españoles, todos de la raza pipil (niño en lengua nahuat), descendientes de los Amerindas principalmente. Estos cacicazgos eran los de Cuzcatlán, Izalco, Apanecatí, Ahuachapán, Tehuacán, Apastepetl y Guacotechli. Por haber sido el Señorío de Cuzcatlán el más floreciente, fue centro de confederación de los otros cacicazgos, y por ello se conoció a todo el territorio como Cuzcatlán (5).

Según el investigador nacional Santiago I. Barbarena, los pipiles conocieron el sistema de explotación comunal de la tierra. Cada cacicazgo producía en común. Los frutos de la tierra servían para sostener los gastos del gobierno, el culto religioso y la actividad de los guerreros. Eran razas eminentemente guerreras. La sociedad estaba dividida en Nobles que comprendía a religiosos y guerreros; Clase Media, de comerciantes y artesanos y la Plebe que era la encargada de labrar la tierra, como peones. Al sistema de explotación comunal de la propiedad se le llamaba CALPULLI, y como implementos agrícolas conocieron las hachas de piedra y la estaca de madera para la siembra del maíz. No conocieron la ganadería. Los lotes destinados exclusivamente a la siembra de este cereal, se les denominaba "tlamilpas".

### b).- Epoca de la Colonia :

El sistema de propiedad que emperó en todo América a la venida de los españoles, estuvo en boga también en El Salvador, sobre lo cual no vamos sino ha remitirnos en esta parte, a lo ya dicho en el CAPITULO I,3,b, Primera Parte, cuando se analizó el origen de la propiedad en América. Dentro de aquel sistema general de propiedad, sí tuvimos particularidades propias de la región - que vale la pena recordar las más importantes.-

#### b.1.- Tierras de Propiedad Privada :

Puede decirse que la tierra que el Rey daba a los conquistadores, colonizadores y pobladores, fue el primer sistema de propiedad privada, donde a cada soldado de a pie, le premiaban con un Peonía (viene de pie), equivalente a una quinta parte de la Caballería, que era la extensión a que tenían derecho los guerreros de caballería. Los soldados de alta graduación, obtenían las tierras que el Rey quisiera asignarles.

Había otro sistema de propiedad, denominado Tierras de Compo

---

(5).- Marcel O. Posada, op. cit.-

sición, en relación a la forma de tenencia; o sea, en cuanto al título, y que se dedicaban a diversas actividades: cultivo del trigo para consumo de la comunidad, y se llamaban "de pan sembrar"; las tierras de regadío, o "de pan coger" y las tierras de secano que sólo producían en la época de la lluvia, o "de pan llevar". Todo este sistema de propiedad era dada en propiedad particular, pero revertían a la Corona si no se les daba el uso específico. Era, pues, un sistema de cultivo dirigido.

#### b.2.- Tierras de Propiedad Colectiva:

Todos los pueblos fundados por los españoles, tenían en el centro una Plaza Pública de cien varas cuadradas. En dos de sus costados y frente a frente, construían el Cabildo y la Iglesia. En los otros costados, se edificaban portales para los forasteros y Comerciantes. Más allá de estas edificaciones comenzaba el repartimiento de la tierra a los indios, tanto para formar la comunidad urbana, como para la explotación común de la tierra. Es así que conocimos los siguientes sistemas de propiedad:

b.2.1. Fondo Legal: Era un terreno de 600 v<sup>2</sup> que se repartía a los indios para construir sus viviendas, a partir de los edificios de la Plaza Pública. Este terreno estaba dividido en rectángulos o cuadrados con calles de por medio para "trazar" la villa.

b.2.2. Tierras Ejidales: Más allá del Fondo Legal, comenzaban las tierras ejidales que comprendían una legua a la redonde y originariamente eran de explotación comunal para pastoreo, y cultivos, pagando cada ejidatario un tributo al Municipio. El sistema ejidal ya era conocido por los españoles desde la Edad Media, por eso lo implantaron en América desde 1573, durante la época de Felipe II.- Al respecto, Rafael Menjívar, dice: b) Ejidos. Fueron creados por Felipe II en 1573, quien estableció que "los sitios en que se han de formar los pueblos y reducciones tengan comunidades de aguas, - tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, SIN QUE SE REVUELVAN CON OTROS ESPAÑOLES" (6).- Lo subrayado y las mayúsculas, son propias.-

b.2.3. Las tierras de los "Burgos": Eran comunidades agrícolas gobernadas por un Señor burgués, que era una especie de siervo urbano que explotaba la fuerza laboral de la plebe.

---

(6).- Rafael Menjívar: "Breves Apuntes Históricos del Régimen de Propiedad Agraria en América Latina", Rev. de Economía, Nº. 23 - 24, 1961.-

b.2.4.-Las tierras de la Iglesia: Las que adquirían para el sostenimiento del culto y daban en explotación comunal a los pobres;

b.2.5.- Tierras Realengas: Las tierras que por no pertenecer a nadie su dominio o nuda propiedad pertenecía al Rey (7)

Juan López de Velazco (8), dice que entre 1571 a 1574 había sólo en el Municipio de San Salvador, unos 70 encomenderos con -- 10.000 indios tributarios; 60 encomenderos con 5.000 indios en San Miguel.

Las leyes que imperaron en esta época, fueron principalmente Las Siete Partidas. Con esta legislación, los españoles introdujeron el sistema de la esclavitud en América. Las Mitas eran reflejo fiel de esa explotación del indio. No fueron sino las Cortes de Cádiz, por moción del ilustre representante de Costa Rica, Presbítero Florencio del Castillo, quien prohibió las "mitas", que obligaban a indios e indias a pagar un tributo (9).

c).- Después de la Independencia: ✓

El primer intento de repartimiento de tierras en el siglo próximo pasado, la hizo Rafael Campo, como Presidente de la República, en el año 1856. Compró la Hacienda Santa Tecla para fundar la nueva Capital recién destruida por el terremoto de 1854. A sus pobladores dio tierras exclusivamente para que fueran sembradas de café. Posteriormente el General Gerardo Barrios, obligó a la siembra de este cultivo, debido a que los precios en el exterior de la única fuente de divisas en aquel entonces, era el añil, extraído de la planta denominada jiquilite, cuyas grandes plantaciones en y después de la Colonia se localizaban en la zona norte del país, - región de grandes Haciendas tipo feudal. El producto era usado para colorantes en el exterior, y fue debido al maravilloso invento de los colorantes sintéticos por los alemanes, que se vino a oscurecer el horizonte económico de El Salvador, cerrándose así un -- primer capítulo de la historia agrícola del país, cuyo cultivo desapareció como por encanto.

d).- Código Civil de 1860:

Esta codificación vino a marcar una época importante, en cuanto a establecer los derechos sobre la propiedad de la tierra,

---

(7).- M. O. Posada, op. cit.

(8).- Alejandro Dagoberto Marroquín: "Apreciación Sociológica de la Independencia", Rev. Salvadoreña de CC.SS., N° 1, 1965.

(9).- Luis Alonso Chica, Lecturas Centroamericanas, Tomo I, 1953-55, pág. 7.-

tal y como lo concibieron los romanos, puesto que de todos es sabido que Napoleón Bonaparte legisló inspirado en el Derecho Romano, y los Chilenos copiaron ad-líteram el Código de Napoleón, haciendo nosotros lo propio con el Código Chileno. Este Código vino a establecer el derecho absoluto sobre la propiedad, en sus tres clásicos derechos: Jus Utendi, Jus Fruendi y Jus Abutendi (Art. - 568 C.). Delimitó, asimismo, cuáles serían los bienes del Estado, dividiéndolos en Bienes Nacionales de Uso Público y los Bienes - Fiscales: Art. 571 C. En el Art. 572 C., se dijo que son Bienes-- del Estado, "todas las tierras que, estando situadas dentro de - los límites territoriales, no están poseídas por ninguna persona."

La posesión exigida por el Código Civil por una persona para reconocerle su derecho sobre la propiedad, es de diez años por lo menos, teniendo que ser *q u i e t a , p a c í f i c a y n o i n t e r r u m p i d a*, dando la oportunidad de que el poseedor justifique su derecho ante el Juez de 1ª Instancia del distrito respectivo, en juicio sumario, para que pudiera inscribir su derecho. Estos fueron los Títulos Supletorios, cuyo procedimiento fue señalado en la Sección 4ª, Capítulo IV, Título VI, del libro segundo del Código Civil (Arts. 699 al 710 C.).- El Código en referencia, también estableció disposiciones especiales sobre el sistema de - servidumbres con que pueden ser afectados los inmuebles, sean estas naturales, legales o voluntarias, tanto para regular el uso - de las aguas, tránsito, demarcación, cerramiento, pasto, medianería, acueducto, etc., las que también pueden adquirirse por prescripción de más de diez años. Se protegió al propietario con el - derecho de Rein vindicación, para que el poseedor que no siendo due ño sea condenado a restituirla.

En el Libro Tercero se reguló la sucesión por causa de muerte, que a través de los años ha venido siendo la causa directa de la pulverización de la propiedad, puesto que los derechos hereditarios se asignan por partes iguales, sea un gran latifundio o -- una manzana de tierra sobre el que recaer el derecho, especialmente cuando es abintestato. Sobre esto es tiempo ya de estudiar un nue vo sistema que permita conservar integrada la propiedad agrícola, obligando a sus herederos a explotarla en comunidad o venderla a una sola persona, quien a su vez sería obligada a mantener ínte gra la propiedad por cierto tiempo, por lo menos. Cuando analicemos las principales formas de tenencia de la tierra, veremos cómo el minifundio es un problema tan severo como el latifundio mismo. ( Ver CAPITULO II, Cuadro Nº IV, INFRA)

e).- Origen de las Leyes de Extinción de Comunidades y de Ejidos.

Debido a que la propiedad sobre la tierra se fue concentrando en pocas manos, hubo los primeros levantamientos campesinos en Agosto de 1872 y Marzo de 1875. En esta época, para calmar los ánimos, siendo Presidente de la República Rafael Zaldivar, despojó a las Iglesias de sus tierras ociosas y en las Constituciones promulgadas en su gobierno, las de 1872 y 1880 prohibieron todo tipo de vinculación de la propiedad a las Iglesias, siendo de esa data los actuales artículos 139 y 140 C.P., así como la prohibición de que las Iglesias conservaran el derecho de propiedad sobre la tierra, más que sobre aquella destinada exclusivamente al servicio religioso. En esta época entraban en boga las corrientes filosóficas sobre el liberalismo económico.

Tal estado de cosas no fue suficiente para resolver el problema social planteado por el campesinado, por lo que el mismo Gobierno promulgó en Febrero de 1881, la Ley de Extinción de Comunidades que vino a definir, o mejor dicho a dar oportunidad de definir, los derechos individuales sobre la tierra poseída por cada comunero. En Marzo de 1882, se promulgó la Ley de Extinción de Ejidos, para acabar también con el sistema de propiedad establecido una legua a la redonda más allá de las poblaciones. (10)

f).- Decretos Leg. de 1891 y 1892, y Ley de Titulación de Predios Rústicos, de 1897.-

La ignorancia a las leyes promulgadas, hizo permanecer el estado de cosas, y terratenientes oportunistas lograron la oportunidad para comprar a su voluntad los derechos de comunitarios y ejidatarios, ampliando así las fronteras de sus latifundios. Tan es así, que aún quedan casos aislados de poseedores que han venido transmitiéndose el derecho de padres a hijos y aún no han titulado esos bienes. Debido, pues, a la negligencia de los poseedores de antiguas comunidades y ejidos en asegurar sus derechos, y transcurrida la vigencia de las primeras Leyes, el Estado dio otra oportunidad al promulgar en Abril de 1897 la Ley de Titulación de Terrenos Rústicos, para quienes tuvieran problemas. Pero antes de esta Ley, hubo Decretos aislados tratando de resolver la situación. Uno de ellos fue el Decreto Legislativo del 10 de Abril de 1891, que en su Art. 5 dio un plazo para que los terrenos comunales fueran repartidos, pasando a propiedad de la Nación los

---

(10).- Corte Suprema de Justicia: Revista Judicial N<sup>o</sup> 1 al 24, Tomo VII, año 1901.-

que no lo fueran. Tal disposición tampoco fue generalmente conocida. Persistió y se agravó el estado de cosas, ya que quienes no hicieron uso del plazo del Decreto quedaron sin derecho en su fondo, que pasó a ser propiedad del Estado. Fue así como la Asamblea Legislativa emitió un nuevo Decreto con fecha 28 de Abril de 1892, para dar nueva oportunidad a los que quedaron desprotegidos. Por ser de trascendencia histórica, me permitiré transcribir las razones que en los Considerandos tuvo a bien aducir la Asamblea:

"CONSIDERANDO: Que no obstante las múltiples providencias que se han dictado para terminar las diferentes cuestiones de tierras, que suscitadas unas de tiempo inmemorial, y provenientes otras de la extinción de ejidos y comunidades, continúan aquellas disputas teniendo en perpetua alarma a muchas poblaciones; que aunque por el Art. 5 del Decreto Legislativo de 10 de Abril del año próximo pasado ( 1891 ), los terrenos comunales que no se repartieron en el plazo allí fijado pasaron a ser propiedad de la Nación, esta circunstancia no ha hecho más que cambiar de aspecto a dichas cuestiones, complicándolas con los derechos que la ley citada otorga indiscutiblemente al Fisco; y que es de todo punto necesario a asegurar el derecho de propiedad, removiendo las dificultades que han acarreado las cuestiones en referencia, para impulsar así el ensanche a la industria agrícola; DECRETA: ART. UNICO: Facúltase ampliamente al Poder Ejecutivo para que resuelva de la manera peculiar que a cada uno corresponda, las cuestiones de tierras pendientes, ya provengan de la extinción de ejidos y comunidades, ya de terrenos baldíos disputados, salvo aquellos cuyo conocimiento y resolución pertenezca a la autoridad judicial común." (11)

El anterior Decreto Legislativo, fue firmado por Onofre Durán como Presidente de la Asamblea, y Carlos Ezeta, como Presidente de la República. Como se ve, la situación social en el agro salvadoreño, no era bonancible y obligó a los gobernantes a legislar los derechos sobre la tierra, dejando aquellos casos de posesión de derechos sobre propiedades no comunales ni ejidales, al fuero de la autoridad judicial común, de conformidad a lo dispuesto por el Código Civil, en los Títulos Supletorios de que hemos hablado. Como consecuencia de las Leyes de Extinción de Comunidades y de Ejidos, en 1884 se creó el Registro de la Propiedad Raíz, para asegurar en sus derechos a quienes titularan sus fundos. Y a pesar de estar vigente el derecho de los poseedores de tierras comunales y ejidales, el 14 de Noviembre de 1898 hubo un sensible levantamiento cam

---

(11).- Corte Suprema de Justicia, op. cit.-

pesino, cuya acción se prolongó y les cortaban las manos a los -- jueces partideros.

g).- Ley Agraria, de 1907, sustituida por la de Agosto 1941.

Desde la fecha de este último Decreto Transcrito (Abril de 1892), hasta la promulgación de la primera Ley Agraria (11 de Abril de 1907), se rigió por aquel decreto la cuestión de los derechos de poseedores de fundos de las extintas comunidades y ejidos. Esta Ley Agraria vino a disponer en forma distinta cómo se resolverían en adelante tales derechos, y en lo que es el Art. 111 de la Ley actual, dejó al resorte de la autoridad judicial, todas las cuestiones que se suscitaren respecto a terrenos comunales y ejidales, sin perjuicio del amparo gubernativo y de la protección de policía, dándole firmeza y validez a las resoluciones definitivas que antes de la vigencia de la Ley hubiere dictado el Poder Ejecutivo, en virtud al Decreto Legislativo de 28 de Abril de 1892, aludido;

Ahora bien, la misma Ley Agraria dispuso sobre los terrenos que hubiesen quedado BALDIOS (12) el Art. 113 estableció que sus poseedores podían obtener título por medio del Gobernador Departamental respectivo, sin indemnización alguna, siguiendo los mismos trámites fijados para los Alcaldes Municipales, en el caso de los ejidales y comunales (Arts. 102 al 106 de la Ley Agraria), pu es ya el Estado y las Municipalidades se desapoderaron desde aquella fecha (11 de Abril de 1907), de sus derechos de propiedad sobre los terrenos comunales, ejidales o baldíos que aún quedarán, cediéndolos a sus poseedores. (Art. 101, L.A.)

Respecto a los terrenos BALDIOS, EJIDALES y COMUNALES NO POSEIDOS POR NINGUN PARTICULAR, el Art. 114 de la citada Ley estableció que se venderían en Pública Subasta ante el Gobernador del Departamento respectivo, fijándose el precio por peritos, el que serviría de título de propiedad registrable. Esto es válido aún para los casos aislados que pudieran darse. Y si fuese un poseedor de un bien rústico de las antiguas y extintas Comunidades el que pujara en base al precio, se dispuso que podría el Gobernador dispensarlo del pago del precio del remate: Art. 114, inciso 3º de la Ley.- Y el Art. 115 vino a derogar, en la actual Ley agraria, pero cuya disposición data de la de 1907, todas las leyes, decretos y acuerdos que hasta aquella fecha se hubiesen emitido sobre terrenos baldíos, ejidales y comunales. Los que aún se encuentran como reliquia, los poseedores de esos derechos deben resolver lo conforme la vigente Ley Agraria, según queda dicha. (13)

(112)-BALDIO: Terreno inculto, generalmente árido, no poseído.-

(113)-Corte Suprema de Justicia, op.cit.



## h).- C ó d i g o d e A g r i c u l t u r a :

Adrede no quise cortar la secuencia de los acontecimientos que motivaron la legislación profusa sobre terrenos ejidales, comunales y baldíos en la década de 1890 al 1900, refiriéndome al Código de Agricultura que se promulgó el 26 de Abril de 1893, por merecer, a mi juicio, cita especial y detallada, debido a que dados los acontecimientos de la década anterior y la de en que se promulgó, se pretendió agilizar las controversias suscitadas entre el hombre y la tierra. Este Código causó revuelo entre todos los abogados de aquella época, quienes hicieron sentir su descontento, siendo así como un Magistrado, Manuel Salegio, presentó un Proyecto de derogatoria profusamente considerado de las inconveniencias del dicho Código, entre otras razones fundamentales dijo que "según el sentir general de los abogados y de las personas entendidas en la materia, tal código está lleno de disposiciones INJUSTAS e INCONVENIENTES, y no ha producido otro resultado que el de complicar inutilmente la legislación." Las mayúsculas son propias, con el deseo de hacer notar que entre las injusticias o inconveniencias estaba la agilización que se daba a los procesos sobre litigios referentes a la tierra, y obligaba incluso a cultivarla a los maridos y guardadores de terrenos rústicos de sus representados, aún con el sacrificio de sus propios bienes, a fin de que toda la tierra fuera productiva. Otras razones que se dieron para la derogatoria del Código relacionado, fueron las de que era una repetición del Código Civil, innecesaria. La Corte Suprema de Justicia no se opuso a las razones por el Magistrado ponente, y el 12 de Abril de 1901, a escasos 16 días en que la Asamblea en Sesión ordinaria ( 27 de Marzo de 1901), aprobó el dictamen, proveyeron resolución aprobando la derogatoria de dicho código. Como que había alguna precisión en ello, desde luego que de todos es conocido que un informe de tal naturaleza y de un Código tan extenso, no es fácil hacerlo en tan corto tiempo (14)

### 1).- E p o c a d e 1 9 3 0 a 1 9 5 0 .-

#### a).- Ley Moratoria de 1932.-

Esta Ley, en su oportunidad, desempeñó una gran función social, puso dique a la, en esa entonces, fiebre de concentración de la propiedad, debido a las ejecuciones en masa de los acreedores hipotecarios sobre bienes inmuebles de sus deudores. Manifestó en su informe como Ministro de Hacienda y Crédito Público en -

---

(14).- Corte Suprema de Justicia, op. cit.

1936, el Dr. Rodrigo Samayoa (15) que " esa Ley tan discutida y - criticada sirvió para evitar que familias enteras se quedaran sin techo y sin medios de vida."

De tal suerte, pues, que la propiedad rural de muchos deudores insolventes por la propia situación caótica no sólo nacional sino que era la repercusión de la crisis económica mundial de aquel entonces, se vio así salvada de milagro de quienes, sin tales medidas, hubieran ampliado sus dominios desmesuradamente.-

b).- Ley de Bien de Familia de 1933.-

Esta Ley es general para todos los casos en que no sólo el Estado sino particulares interesados, deseen vender o donar un bien con la vinculación de Bien de Familia. Aquí nos interesan los bienes rústicos, aunque también trata de los urbanos. La Ley pone como requisitos que sea constituido el vínculo a favor de una familia pobre, que tengan el mismo hogar, entendiéndose como miembros para la Ley, "el padre, la madre y los hijos, sea o no legítimo su parentesco, y los demás ascendientes y descendientes, legítimos o ilegítimos." ( Art. 3). Esta vinculación es por ministerio de Ley cuando recaiga sobre predios rústicos o viviendas y cuando sea el Estado el que las concede a título oneroso o gratuito, haciéndose la inscripción en el Registro respectivo, con el vínculo: Art. 10.- La ventaja de esta vinculación es que la propiedad afectada no puede hipotecarse, donarse, permutarse, darse en usufructo, anticresis y ni siquiera en arrendamiento mientras no se extinga legalmente, obligando así a sus beneficiarios a trabajar personalmente con la mano familiar: Art. 12, Inc. 1ª

Esta Ley tuvo importancia óptima para la época en que fue dada, ya que los derechos de los pobres eran fácilmente adquiridos por los acaparadores de tierras. Y para que los afectados al Bien de Familia pudieran explotarla rentablemente, la misma Ley se cuidó de permitir que los frutos pudieran ser objeto de prenda agrícola, o darse en garantía de créditos refaccionarios, ya regulados en aquel entonces por la Ley de Prenda Agraria, Ganadera o Industrial, que se promulgó el 26 de Octubre de 1933, que es la actualmente en vigencia, con reformas, la cual ha sido derogada por el TITULO FINAL del nuevo Código de Comercio, que entrará en vigencia el 1º de Enero de 1971, y que ya fue publicado en el Diario Oficial del 31 de Julio de 1970.

La Ley comentada no permite deshacerse fácilmente de los bienes adquiridos con tal vinculación, pues únicamente se extingue -

---

(15).- Diario Oficial, 19 de marzo de 1936, pág. 793.-

por constituirse otro Bien de Familia en mejores condiciones, o por la muerte del último de los favorecidos. No hay plazo ni tampoco es divisible el derecho. Bajo este sistema debiera adjudicarse la propiedad por el Estado, pues el Bien de Familia contemplado por los Arts. 90, 91 y 92 de la Ley Orgánica del Instituto de colgnización Rural (que analizaremos en su oportunidad), es distinto-ya que sólo tiene un plazo de 20 años contados a partir de la fecha en que el ICR cumple con su promesa estipulada: hacer la venta definitiva al adjudicatario, aunque prácticamente son 40 años de vinculación porque tiene un plazo de 20 años para cancelar la propiedad.

La Ley de Bien de Familia introdujo modificaciones al Código Civil, adicionando al Art. 552, el inciso 2º actual en el cual se dispuso que para fines de constituir un Bien de Familia por el Estado, bastaría un simple Decreto del Poder Ejecutivo para la enajenación o donación de sus bienes. Al Art. 1488 le aumentó un caso más de los bienes que no pueden ser embargados, y que constituye el N° 11 de la actual disposición, así: "El Bien de Familia debidamente inscrito.", como protección de los derechos de las familias de escasos recursos.

c).- Ley de Mejoramiento Social, S. A.

El levantamiento campesino de 1932 y su masacre dolorosa que registran los anales de la historia patria, para calmar la sed por la tierra (más de 20.000 campesinos pasados por las armas), dio origen a la Ley citada, que tuvo como antecedente el Decreto de 4 de Diciembre de 1934, para amortiguar el problema social que creó la Junta Nacional de Defensa Social (16) que permitió comprar al Estado 26 Haciendas con un total de 50.147 Mz., -- las que fueron repartidas sin ningún criterio selectivo de beneficiarios, lo que fue un rotundo fracaso, pues muchos las abandonaron por haber caído en mora.

Muchas fincas fueron destinadas a otras actividades, no a las de repartirlas entre los campesinos. Entre otras, la Asamblea Legislativa autorizó a la Junta Nacional de Defensa Social, para que vendiera al Supremo Gobierno la finca "Lutecia" situada en los Planes de Renderos, a la vez que autorizaba al Poder Ejecutivo para que la entregara en comodato a la Asociación Cafetalera de El Salvador, (17); así mismo autorizó a dicha Junta, para que vendiera al mismo Estado la Finca "Metalfo", para servicio del Ministe-

---

(16).-Esta Junta fue disuelta por D.L. N° 115, del 22 de Dic. 1942, publicado Diario Ofic. de 4 enero, 1943, el mismo que creó la Ley de Mejoramiento Social, S.A.

(17).- D.L. N° 119, Ag. 1937; D.O. de 20 mismo mes y año.-

rio de Guerra. (18) Posteriormente esta finca volvió a ser dedicada al fin para la cual había sido adquirida: para ser parcelada entre los campesinos. Hubo otra autorización, y esto para bien de la Universidad de El Salvador, que permitió a la Junta Nacional de Defensa Social, venderle catorce hectáreas de terreno de la finca "San José", para la construcción de la Ciudad Universitaria, que ahora es una satisfactoria realidad. (19)

Hace pensar la relación anterior de estos hechos, que la Junta Nacional de Defensa Social adquiría en propiedad los bienes a ella designados, cuestión de suyo muy rara, desde luego que se trataba de fondos del Estado mismo y para fines de interés altamente sociales, razón que explica el por qué de su fracaso prematuro por el criterio nada técnico que se empleó en el repartimiento de la tierra.

El Decreto Legislativo de creación de la Ley de Mejoramiento Social, S.A. fue declarado inconstitucional y totalmente nulo -- por el Art. 1º del Decreto Legislativo Nº 70, de 2 de mayo de 1945 y el Art. 3º hizo igual declaratoria, para el "Reglamento de Adjudicación, Administración y Enajenación de Bienes de Mejoramiento Social, S.A." ordenando su cancelación de inscripción en el Registro de Comercio (20). Era pues, una mera Sociedad Anónima. En el Art. 5, se creó una nueva Institución denominada solamente "MEJORAMIENTO SOCIAL", con personería jurídica y como fundación de utilidad pública, declarada institución Oficial Autónoma.

La razón que tuvo el legislador para disolver aquella institución, fue porque se había declarado al margen del control fiscal del Estado por medio de la Corte de Cuentas de la República, violando así el espíritu de la Constitución Política de 1939, --- con cuya vigencia fue fundada; y en sus profusas consideraciones el legislador, entre otras, dijo que "...si se dejaba exenta a Mejoramiento Social, S.A. de ese control, sería sentar un precedente funesto contra las finanzas generales de la República, porque se establecerían en el futuro entidades oficiales similares, que absorberían grandes sumas de dinero nacional, sin estar sujetas a la fiscalización que corresponde a la Corte de Cuentas..."

La nueva Ley de Mejoramiento Social no previó que las personas favorecidas con adjudicaciones de casas de habitación, solares urbanos o lotes rústicos, ya fuese a título de venta al contado o

---

(18).- D.L. Nº 49, de 14 mayo, 1937; D.O., del 19 del mismo mes y año.

(19).- D.L. Nº 189, de 30 Oct. de 1937; D.O. del 6 Nov., mismo año.

(20).- D.L. Nº 70, del 2 de Mayo de 1945; D.O. del 10, mismo mes y año.

por el sistema de arrendamiento con promesa de venta, pudieran des hacerse luego de sus derechos traspasándolos a terceros, por lo - que dicha Ley no cumplió los fines para lo cual creó la Instituci<sup>ón</sup> respectiva, lo que incentivó en las personas que tenían recur- sos económicos, adquirir toda la tierra que les fuera ofrecida por el beneficiario, formándose así grandes propiedades que ahora han adquirido un valor asomroso con la plusv lía adquirida por el sim ple devenir del tiempo; y otras, en grado sumo, por las obras de- infraestructura llevadas a cabo por el Gobierno, como el caso de la Hacienda Zapotitán. Es oportuno hacer aquí una cita del Ing. - Félix Choussy (21), quien dice que el caso del Valle Zapotitán se repartió la tierra sin otro instrumento más que la adjudicación - de una pequeña parcela por familia, "...parcela que empíricamente se consideró que tenía el tamaño suficiente y económico para el - sostén decoroso del adjudicatario y su familia. Careciendo los fa vorecidos de los adecuados medios de producción y de la orientaci<sup>ón</sup> técnica necesaria, pronto comenzaron a vender sus pequeños fun dos, los que fueron llegando a manos de acaparadores de tierras, en tal forma que de 424 lotes individuales que en la década del - 30 se entregaron en unas de las zonas del Valle, en la actualidad se han visto reducidos a 273 explotaciones agrícolas."

Igual cosa sucedió con el resto de las primeras 26 Haciendas adquiridas por la extinta Junta Nacional de Mejoramiento Social, - por no haberse establecido la prohibición de vender, vinculando - las adjudicaciones al Bien de Familia, institución que, como he - mos visto anteriormente, existe desde 1933, antes de que incluso se creara la mencionada Junta y se adquirieran los bienes adjudicables. Por tal razón, y pensando tarde siempre después de la tra gedia, el Consejo de Gobierno Revolucionario, por Decreto-Ley n<sup>o</sup>- 832, de fecha doce de septiembre de mil novecientos cincuenta(22) hizo supresiones y modificaciones a la Ley Orgánica de Mejoramien to Social, en el sentido de vincular al Bien de Familia, todas las adquisiciones de bienes inmuebles, urbanos o rurales, que en ade- lante se hicieran, desde la vigencia de la Ley.

Como generalmente se legisla apresuradamente sin estudiar mi- nuciosamente las incidencias de una Ley, en el referido Decreto- Ley 832, no se legisló sobre la situación en que quedarían las -- personas que habían celebrado contratos de arrendamiento con pro-

---

(21).- Félix Choussy: "Reforma Agraria", Opúsculo, Dic. 1966.-

(22).- D. O. del 14 de octubre, fecha en que entró en vigencia.

mesa de venta con las Instituciones "Mejoramiento Social, S.A.", - "Mejoramiento Social", cuya Ley se estaba reformando, pasaron tales bienes ya negociados a poder del Instituto de Colonización Rural (ICR), (23) por Decreto Legislativo Nº 112, de 29 de Diciembre de 1950, como institución especializada, creada como fundación autónoma de utilidad pública, con personería jurídica y patrimonio propio, y cuya relación con los poderes públicos quedó por medio del Ministerio de Fomento, ahora de Economía, quien también realizó nuevas adjudicaciones. De tal suerte que para aclarar la situación de todos los contratos celebrados con todas las anteriores y extintas instituciones, la Asamblea Legislativa, por Decreto Nº 229, del 29 de Junio de 1951, (24) dispuso en su artículo 1º, que todos los bienes adjudicados a título de arrendamiento -- con promesa de venta, antes de que entrara en vigencia el Decreto 832 del Consejo de Gobierno Revolucionario, debería el Instituto de Colonización Rural cumplir con su promesa de venta estipulada en forma definitiva, en forma pura y simple y no en calidad de -- Bien de Familia. (25)

Siguiendo la secuencia histórica, el ICR desde aquella fecha de su creación, funcionó adscrito al Ministerio de Fomento, ahora de Economía, y en su Ley de Creación citada, el Artículo 17 (Transitorio), dispuso que mientras no se promulgaran los estatutos de la nueva Institución, ésta sujetaría sus actividades a las prescripciones pertinentes en la Ley Orgánica de Mejoramiento Social; o sea, la institución disuelta. Transcurrió así más de una década, y no fue sino hasta por decisión del Directorio Cívico Militar, por Decreto-Ley Nº 320, del 28 de Septiembre de 1961, (26) - que se dispuso que el ICR sometiera su Presupuesto Especial y Ley de Salarios a la aprobación de la Asamblea Legislativa, ya no por intermedio del Ministerio de Economía, sino de Agricultura y Ganadería, siendo desde entonces que aquella Institución depende de este Ramo. Esto sucedió a escasos días en que por Decreto-Ley Nº 342, del 9 de Octubre de 1961 del mismo Directorio Cívico Militar, se promulgó la Ley Orgánica del Instituto de Colonización Rural (27) que vino a desligar sus actividades de las regulaciones caducas de la Ley Orgánica de Mejoramiento Social, a las cuales había quedado sometido.

---

(23).- Mejoramiento Social se disolvió, creándose el ICR e IVU simultáneamente.

(24).- D.O. del 18 de Julio de 1951.-

(25).- La disposición comprendía las ventas hechas por el IVU.

(26).- D.O. de 11 de Oct. de 1961.-

(27).- Decreto-Ley Nº 342, 9 de Oct. 1961; D.O. de 1º Nov./61.-

### 3.- La Colonización en El Salvador en la Época Actual.

Hemos hecho una breve historia del derecho de propiedad, en cuanto a su evolución, hasta llegar al nacimiento del Instituto de Colonización Rural, como institución especializada para resolver el problema del campesinado. En este acápite me propongo comprender, en lo posible, un breve análisis de los aspectos más sobresalientes de la Ley Orgánica de la Institución, lo cual no puedo omitir en este trabajo ya que me servirá para fundamentar mis conclusiones, a fin de plantear mi tesis final.

#### a) Objetivos de la Ley.

Entre los principales, están los de contribuir al mejoramiento social, moral y material de los trabajadores del campo, para lo cual dirige su actividad a la radicación o establecimiento de trabajadores rurales en regiones que puedan ser explotadas ventajosamente en labores agrícolas, velando por la elevación del nivel cultural de los campesinos, al mejoramiento de sus condiciones de vida, aumentando y mejorando la producción agrícola, incentivando la industrialización progresiva de los productos obtenidos y, en general, al desarrollo de cualquier actividad encaminada a resolver el eterno problema del hombre y la tierra. (Art. 3).

La dirección y administración general de la Institución corresponde a la Junta Directiva, integrada por siete Miembros o Directores, de entre los cuales ejerce la Presidencia el nombrado por el Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior, quien tiene la representación legal, la cual puede ser delegada, en toda clase de asuntos judiciales, administrativos y extrajudiciales. (Arts. 7 y 20). Los otros seis Directores, representan también al Poder Ejecutivo en los Ramos de Agricultura y Ganadería, Economía, Educación, Trabajo y Previsión Social, y Salud Pública y Asistencia Social; únicamente el sexto, es por la Federación de Cajas de Crédito. (Art. 7).

La Junta Directiva delega la facultad de seleccionar a los adjudicatarios de lotes agrícolas o de viviendas rurales, a un Comité de Adjudicaciones, determinándose los planes de trabajo por la propia Junta Directiva, para un año o más, (Art. 42); pero ahora con los sistemas modernos de Presupuestos por Programa y con el advenimiento de la Planificación Global a nivel nacional, se acomodan los planes de trabajo, programas y proyectos específicos, al organismo coordinador del hacer administrativo del Estado, para el cumplimiento

to ordenado de sus fines. Entre nosotros funciona esta política coordinada de planificación, con el fin de integrar esfuerzos y establecer prioridades en la ejecución de programas y proyectos ya sean a nivel nacional o regional, desde la existencia del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN). (29).

Deseo especialmente entretenerme en aquellos principios que permitan a la Institución, la obtención de inmuebles para el cumplimiento de sus objetivos, como el derecho de expropiación, procedimiento especial establecido, como el derecho de expropiación, procedimiento especial establecido; en el bien de familia a que se vinculan los bienes adjudicados, así como en los criterios de selección y fijación de precio de lotes y viviendas rurales, y las explotaciones que se permitan en forma colectiva. Por último, deseo destacar un caso de verdadero coloniaje que aún se mantiene bajo el sistema de explotación comunal, con envidiables resultados, para observar que el ICR pudiera incentivar esta clase de Colonias Agrícolas, permitidas por su Ley Orgánica, (Art. 62). Otra cuestión de suyo interesante es la facultad de adquirir crédito para canalizarlo entre sus beneficiarios, con garantía de las cosechas o productos de la explotación de que se trate, (Art. 110, c.).

#### b) Obtención de Inmuebles

Se faculta a la Institución para poder obtener, a cualquier título, y de toda persona natural o jurídica, los inmuebles rústicos o urbanos que necesite para el cumplimiento de sus fines, (Artículo 43). Si se trata de obtener inmuebles rústicos se hará previo Acuerdo de la Junta Directiva, quien tendrá en cuenta las circunstancias siguientes: 1a.) Zona en que está situado el inmueble; 2a.) Condiciones de salubridad; 3a.) Existencia de agua o posibilidad de obtenerla; 4a.) Calidad de las tierras; 5a.) Que los inmuebles ofrezcan posibilidades de destinarlos a fundación de colonias agrícolas, núcleos de población rural, explotaciones mixtas entre la Institución y los campesinos, así como a la explotación directa por el Instituto (Arts. 44 y 61); 6a.) Facilidades de comunicación con los Centros Urbanos próximos; 7a.) Valor de los inmuebles; 8a.) Condición jurídica de los títulos que amparan los inmuebles, y cualquiera otra condición que la Junta Directiva crea conveniente - (Art. 44).

#### c) Derecho de Intercambio

Es un privilegio especial que la ley concede al Instituto a

---

(29).- Ley de creación: Decreto-Ley, Junta de Gobierno, Nº 59, del 6 de enero de 1961; D.O. de 11 mismo mes y año.





Por lo menos habría que pensar en sugerir, para posteriores casos, a la Honorable Corte Suprema de Justicia que gire estricta orden a todos los Jueces de Primera Instancia, Mixtos y de los Civil, de que cumplan con ese precepto; y al Ministerio de Justicia, para que haga lo propio con todos los Registradores del país.

#### d) Derecho de Expropiación

Si el Instituto no lograre adquirir por contratación directa los bienes que le son necesarios para el cumplimiento de sus fines, le queda expedito el procedimiento de expropiación, mediante el trámite siguiente: el Poder Ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería, a solicitud de la Junta Directiva del Instituto, de la autorización para expropiar. Esta solicitud deberá ser acompañada de la siguiente información: Certificación del punto de acta en que consta el Acuerdo de Junta Directiva; descripción de los proyectos y detalles técnicos de las obras; extensión superficial y linderos de los inmuebles, expresando nombres y domicilio de propietarios, poseedores, ocupantes, representantes legales de los mismos, así como manifestar cualquier derecho real que grave a dicho inmueble (hipotecas, usufructos, servidumbres, anticresis), o derechos personales (arrendamientos, aparcerías). Art. 47 y 48.

La autoridad competente para conocer en los juicios de expropiación en forma privativa, son los juzgados de lo civil del Distrito Judicial de San Salvador, cualesquiera que sea la situación de los inmuebles, siendo una excepción a la regla procesal común de competencia. Art. 49. El Juez al recibir la demanda, y antes de cualquier procedimiento, ordenará de oficio su anotación preventiva en el competente Registro, volviendo nulo cualquier gravamen o traspaso posterior a dicha presentación. El procedimiento es sumario, como excepción a la regla del procedimiento común, pues por la naturaleza del proceso sería juicio ordinario, de trámites más complicados. El objeto es dar brevedad y sencillez al proceso, por especialidad, concediéndose únicamente tres días para el emplazamiento al demandado o dueño del bien, a efecto de que conteste la demanda. Si hace lo propio o no dice nada, se abre a prueba por ocho días, dentro de los cuales el Juez de oficio nombra dos peritos, quienes dictaminarán sobre la necesidad de ocupar el inmueble, así como sobre el monto de la indemnización que debe darse al propietario. Considero que en esta parte debiera ampliarse la disposición, en el sentido de dar también oportunidad al dueño del inmueble, permitiéndole que nombre por su parte a uno de los peritos, aunque en estos casos es común y ade-

más muy justo, que se valúen los bienes tal cual han sido declarados para fines impositivos, a fin de que el propietario si ha declarado al Estado año con año la variable del valor de su inmueble, este conforme con la indemnización. Nosotros ya conocemos las ventajas de esta medida: (Ver Expropiación, Capítulo II, 8, No.3, b, b.2, Primera Parte). Siguiendo la secuencia del proceso, después de la prueba, el Juez debe dictar sentencia dentro de los tres días siguientes, decretando la expropiación o declararándola sin lugar -- (Art. 51 al 54). Dictada la sentencia definitiva, no admite ningún recurso, sino el de responsabilidad. Este recurso únicamente vuelve responsable personalmente al Juez por cualquier violación de trámite, mas no afecta en nada a la sentencia, la cual queda firme. Notificada la sentencia al expropiado, queda por ese mismo hecho -- transferida la propiedad de los bienes a favor del Instituto y se ordena su registro correspondiente, sea que haya o no antecedente -- inscrito, o que los títulos sean defectuosos, lo cual constituye otra excepción valiosa a la ley común, en beneficio de la Institución expropiante. Sirve de título de dominio, la ejecutoria de la sentencia (Arts. 56, 57 y 59).

La posesión material sobre los inmuebles expropiados, la da el Juez de la causa, o el Juez de Paz en su caso, aún antes de la inscripción en el Registro, al representante legal del Instituto -- (Art. 57 inc. 3o.), tramitándose todo el proceso en papel común (Artículo 58).

Otras excepciones importantes al derecho procesal común, son las de que las citaciones y notificaciones se hacen por edicto que se fija en el tablero del Tribunal, y si entre los demandados hay personas ausentes o incapaces, no se sigue el trámite de ausencia o incapacidad sino que el Juez, sin trámite alguno, les nombra curador especial para la litis.

e) Criterios de Selección y Fijación de Precios a los Beneficiarios de Lotes Agrícolas y Viviendas Rurales.

El Instituto para seleccionar a los beneficiarios o adjudicatarios, tiene en cuenta la integración del grupo familiar, no importando que la relación esté vinculada o no por el matrimonio. El jefe de familia, quien representa al grupo, debe reunir requisitos mínimos, como ser salvadoreño por nacimiento o de nacionalidad centroamericana, mayor de 21 años o habilitado de edad; ser de buena conducta, poseer conocimientos agrícolas y no poseer bienes inmuebles

que en conjunto iguales o excedan al precio de la parcela o vivienda a dotar (Art. 85). Entre las solicitudes recibidas, tendrán orden de preferencia las de aquellos que acrediten haberse especializado en la explotación a que se destine el inmueble, luego siguen los originarios o pobladores de la zona del inmueble (por lo que no puede hablarse exactamente de colonización); luego siguen los que hayan incluido en su solicitud como beneficiarios a mayor número de parientes aptos para colaborar en la explotación, así como los hijos de colonos ya radicados en tal inmueble.

**Fijación de precios:** Para esto se tiene en cuenta el precio de adquisición, costo de habilitación de las parcelas, excepto las obras de infraestructura de importancia general, como las carreteras de acceso, centros comunales, agua potable, electricidad; así mismo se toma en cuenta el número de parcelas resultantes del fraccionamiento y el tiempo de amortización. Todo lo anterior, cuando el inmueble ha sido comprado (Art. 66). Si ha sido donado o asignado a título de herencia o legado bajo la expresa condición de proceder a su fraccionamiento a favor de los campesinos a título gratuito, el valor de las parcelas disminuye en la proporción de lo que hubiese costado el inmueble; o, mejor dicho, sólo se toma en cuenta el costo de habilitación de la zona. (Art. 67).

#### f) Bien de Familia

Toda adjudicación se hace con la vinculación del Bien de Familia, en el momento en que el Instituto cumple con su promesa de hacer la venta, cuando el adjudicatario paga su última cuota sobre el inmueble. Esto sucede al final del plazo que es de 20 años, con lo que prácticamente el grupo familiar favorecido, conserva en su poder el fundo por 40 años, tiempo en el que se supone que el amor por la tierra no le permitirá en lo sucesivo deshacerse de ella. En esto estriba la diferencia con el Bien de Familia permitido por la Ley de Bien de Familia (Ver Punto I, No. 2-j-j.2), en donde la vinculación es de por vida, mientras viva el último de los beneficiarios.

El Bien de Familia está permitido constitucionalmente: Art. 139 C.P.

#### g) Explotación en Forma Colectiva

La ayuda primordial, además de la dirección técnica en la explotación agrícola, consiste en la facultad que el Instituto le da su Ley para ser sujeto de crédito agrícola participando como accio

nista de las Cajas de Crédito Rural, que operan como sucursales de la Federación de Cajas de Crédito.

Otras actividades importantes son las de fomentar la creación de cooperativas de cualquier tipo y de asociaciones que tengan por fin la realización de beneficios colectivos, tales como obras de saneamiento, defensa de plantaciones, combate de plagas, uso de maquinaria agrícola, obras de avenamiento y riego, comercialización de los productos, importación o producción de abonos y toda clase de obras o actividades de interés colectivo. También puede el Instituto gestionar con instituciones bancarias, el otorgamiento de créditos a créditos a corto plazo en favor de los asociados, con garantía de la cosecha o productos de la explotación. De no ser posible una línea de crédito ágil por el anterior sistema, vistas las dificultades respecto a la garantía que tiene la banca privada e incluso las instituciones oficiales, la Ley da al Instituto la facultad de adquirir con cualquier institución bancaria del país, créditos de cualquier naturaleza, con la garantía subsidiaria del Estado, a fin de satisfacer directamente las necesidades crediticias de sus adjudicatarios de parcelas (Art. 110). Puede asimismo el Instituto instalar por su cuenta, plantas industriales de cualquier naturaleza, destinadas a favorecer la producción de artículos en forma eficiente y a bajo costo, con el fin de obtener aumento progresivo del consumo y creación de nuevas fuentes de trabajo, así como la producción de materia prima utilizable en las industrias de que se trate. Los campesinos que participan en la explotación de las agro-industrias, ya sea con su mano de obra, con materia prima o cualquier otra forma, gozan de las utilidades de la producción. Esta fuente de mejorar las oportunidades en el campo, estableciendo agro-industrias está inexplorada en el país, por falta de incentivos y especialmente del crédito necesario para ello, pues la misma ley da al Instituto la facultad de propiciar la formación de empresas entre grupos de trabajadores o asociaciones integradas, bajo su propia vigilancia (Arts. 11, 112); sólo falta, pues, echar a andar esos piñones enmohecidos que darían incentivo a la producción, para lo cual habría que integrar beneficiosamente el crédito rural encaminándolo a ese fin, visto que el Estado es el garante de los compromisos que por ello adquiriera el Instituto de Colonización Rural.

Otras actividades especiales de la Institución, son: Determinar personal especializado que se encargue de impartir enseñanza práctica a los trabajadores sobre mejoramiento de los cultivos, in-

roducción de nuevas plantaciones; procurar por los medios a su alcance, o por gestión ante las autoridades competentes, la fundación de escuelas de enseñanza primaria, AGRICOLAS y DE ARTES Y OFICIOS, cuando la magnitud de la población arraigada lo aconseje; estimular la colonización privada con fines agrícolas en el sentido de presentarle asistencia técnica y crediticia que estén a su alcance; adiestrar en el exterior personal que estime necesario, así como la contratación de técnicos nacionales o extranjeros para el cumplimiento de sus fines. (Art. 113).

Es de vital importancia la enseñanza especializada en el campo agrícola, o la de artes y oficios relacionados con el agro, razón por lo que señalé esta actividad con mayúsculas. Pues cuando hablamos de la EDUCACION como factor social dentro de una Reforma Agraria Integral, (30), señalé la importancia de orientar la educación de acuerdo a la posibilidad y capacidad de los educandos. Las Escuelas Primarias en el Campo, debieran enseñar con visión al bachillerato ni mucho menos a la Universidad; y las personas que tengan como educar para una carrera profesional, es muy bien sabido -- que no tienen a sus hijos donde estudia el hijo de su peón. De tal suerte que la visión de la Ley Orgánica del Instituto de Colonización Rural es de avanzada en este sentido. Lástima grande que no tenga aplicación práctica, debido a la generalización de los programas de estudio; y el niño del campo en vez de estar aprendiendo lo que le es hasta extraño y que no pondrá en práctica, debiera de orientársele a ser un buen administrador agrícola; un conocedor de los elementos que afectan el buen uso de los recursos naturales y sea el fiel guardián de los bosques, de la fauna; que sepa los componentes de los suelos, la razón de la destrucción de los mismos; en fin, todo aquello que un día pondrá en práctica cuando sea un productor agrícola, aunque sea en pequeña escala. El Instituto, pues, pudiera hacer gran labor en este sentido, aunque lo verdadero es que el Gobierno piense ya en definir una educación orientada, con la cual también el campesino no aspirará vanirse a la ciudad, de la que tanto le enseñaron.

#### h) Colonias Agrícolas

Esta actividad tiene como fin el arraigo de familias campesinas desprovistas de medios de trabajo, en bienes que el Instituto dedica para ello, con la idea de capacitarlos en tal forma, que posteriormente lleguen a ser propietarios de una parcela en dichos bienes. Esta es una forma de explotación socializada que incentivada con se-

---

(30).- Ver CAPITULO II: D), 2,2.1, PRIMERA PARTE, supra.-



fuerzo integrado del Estado, podría dar resultados maravillosos en el país, dada la escasez de la tierra que no permite hacer dueños a todos los campesinos, ni aún a los seleccionados. Como vivo ejemplo en el país, tenemos las Colonias de Joya de Cerén y Sitio del Niño, fundadas por el Instituto de Colonización Rural, ambas en la jurisdicción del Departamento de La Libertad. Para analizar su importancia, me permitiré dar detalles de la fundación y desenvolvimiento de la segunda Comunidad citada. Sitio del Niño fue fundada en el año 1952. Llegaron 60 familias con un promedio de cuatro miembros cada una como grupo familiar. Actualmente hay un número de unas 100 familias, con promedio de 7 miembros como grupo. Estas familias que llegaron a instalarse de varias regiones, lo hicieron en un estado totalmente lamentable. Lo único que llevaban como bienes personales, eran una red, un comal, una olla de barro, una cama de pita, hamaca o petates solos. No se conocían unos a otros, pero virtuosamente cada quien se presentó a tal cual era: con sus vicios y defectos, o virtudes potenciales. Entre el grupo se colaron cuatro delincuentes, pero se identificaron como tales oportunamente, pues coincidió que cuatro días antes de la adjudicación de la vivienda en la Comunidad, se emborracharon e hicieron una "machetización" en Cuyaguato (en esos términos se expresó la Trabajadora Social), habiendo llegado a la hora de las adjudicaciones, unos cojos, otros mutilados de las manos o brazos. Por tal razón se les hizo nueva encuesta, y se investigó que tenían graves antecedentes penales, habiéndolos dejado fuera. Sólo cuatro, pues, fueron las familias que se regresaron. Las demás, aún permanecen, habiéndose experimentado un cambio rotundo, tanto en lo económico, como en lo social y lo político. Es gente que participa en la toma de decisiones del grupo. Llegaron el que más culturizado, con lo. ó 2o. grados; ahora tienen Escuela con el 6o. Grado, y en el tiempo de la encuesta (1968, Noviembre), habían 40 estudiantes de Secundaria que iban a graduarse de Profesores. Se han adaptado a los cambios y responden a la organización el 60%, y sólo uno entre todos ha quedado descalzo. Dice la Trabajadora Social encargada quien proporcionó estos datos, que ese uno, no es posible moverlo ni con Tractor Bulldozer. Siempre hay un renegado al progreso. Con estos no es posible llevar a cabo una Reforma Agraria, y deben marginarse como beneficiarios. Hay muchos en el país que lamentablemente son la cizalla de otros; que están condenados a ser parias, por su propia desidia. Continuando la narración del progreso de esta Comunidad, comenzaron por mucho tiempo, sentándose en descostillos de madera; poco a poco

se les provayó de herramientas de carpintería y así fueron haciendo sus propios muebles. Se establecieron en la Comunidad, por un lapso de seis años, un grupo denominado "Los Quequeros" (31), ayudando mucho en el desarrollo social de la Comunidad. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el de Salud Pública y Asistencia Social, prestaron valiosa colaboración. La limpieza de la Comunidad se hace con intervención de todos: pintan casas, podan árboles, hacen aboneras para enterrar la basura. Esta organización se llama "El Grupo de los Diez Hombres", organización que nació espontáneamente, encabezada por un líder de la Comunidad, que se encargaba de organizar todas las directivas. Luego se dividieron en grupos y se fueron formando diez hombres líderes que ahora ayudan en todo, incluso en mejorar el aspecto económico, social y moral de la Comunidad. Cada uno de los diez hombres líderes, es jefe de un grupo, formándose así el famoso "Grupo de los Diez Hombres" que se ha dicho, siendo las diez agrupaciones las siguientes: 1a.) Grupo Central de los Diez Hombres, como dirigentes de todos los demás; 2a.) Cooperativas de Consumo; 3a.) Cooperativa de Panaderos; 4a.) Cooperativa de Polleros; 5a.) Grupo de Costureras; 6a.) Grupo de Carpinteros; 7a.) Grupo Pro-Construcción de Iglesia; 8a.) Grupo de Distintas Religiones; 9a.) Agrupación de Fútbol; 10a.) Agrupaciones Políticas. Existe además, una Agrupación de Padres de Familia, para la solución de los problemas en la educación de los hijos.

Para referirnos al progreso de una sola de estas agrupaciones, diremos que la Cooperativa de Polleros, por ejemplo, comenzó con apenas 50 pollos cada miembro; ahora tienen 600 pollos (época de la encuesta), y han adquirido frigoríficos, básculas, matadero. Hay una granja en cada vivienda. Tienen mercado fijo en San Salvador, en Colegios y Supermercados. Las Cooperativas han adquirido créditos hasta por trece mil colones. Actualmente la población de la Comunidad pasa de los mil (32).

---

(31).- Son miembros de una secta religiosa internacional, fundada en el S.XVII por el zapatero Jorge Fox, teniendo como su legislador a William Penn. Se les llama también "tembladores".

(32).- Encuesta personal en la Comunidad, de los datos proporcionados por la Trabajadora Social Sra. Rafaela Hernández, quien trabaja en dicha Comunidad desde que se fundó. La encuesta fue levantada en Nov. de 1968.-



1) Realizaciones y labor permanente del I.C.R.

El Instituto de Colonización Rural, cuyo nacimiento y objetivo hemos analizado, ha ido cumpliendo en el agro salvadoreño una labor de asentamientos campesinos a nivel de sus propias posibilidades y en las Comunidades asentadas en aquellas haciendas que originariamente habían sido compradas en 1934, para paliar la grave situación social (33), y que le fueron traspadas por Mejoramiento Social, cuando ya casi toda la tierra había sido adjudicada con pésimos criterios de selección, razón por la que, como hemos visto, se incentivó la gran propiedad al permitir que aquellos adjudicatarios pudieran disponer de la tierra al no haber sido adjudicada con el vínculo del Bien de Familia. Otras que fueron abandonadas por haber caído en mora sus adjudicatarios.

El ICR a la fecha de su nacimiento (Diciembre de 1950), no recibió sino apenas 7.572 Mz. de tierra para poder disponer de ellas en parcelaciones, del total de 50.147 Mz. que sumaban todas las haciendas compradas.

De aquellas 7.572 Mz. desde luego, hay que descontar la tierra no labrantía, con lo cual la tierra disponible con el nacimiento del ICR, era prácticamente la mitad de aquella cantidad; cuestión de suyo inconcebible si se piensa que se estaba creando una institución precisamente para llevar a feliz realidad los objetivos que se tuvieron en mente; o sea "...la urgente necesidad de facilitar a nuestros campesinos la adquisición de tierras y de mejorar sus condiciones de vida y métodos de producción..." y "...para que se encargue de desarrollar las actividades adecuadas para el cumplimiento de tales finalidades, mediante la habilitación y distribución de tierras y la prestación de servicios en las colonias agrícolas que se establezcan así como en otros núcleos rurales de población..." Así se dijo en uno de los Considerandos de la Ley de Creación.

De tal suerte, pues, que la labor del Instituto prácticamente ha sido la de prestar servicios a las comunidades ya establecidas. Una sola propiedad se compró en 1951, con un área de 14.700 Ha., que

(33).-Estas Hdas. fueron: 1) El Porvenir, 2) Hda. Nueva, 3) California, 4) Sitio del Niño, 5) San Nicolás Lempa, 6) Cantora, 7) Las Pampas, 8) El Jocote, 9) Santa Rosa Obrajito, 10) Cuyagualo, 11) El Zonte, 12) San Antonio Silva, 13) San Juan y San Isidro, 14) La Morita, 15) Sn. Antonio Chilanga, 16) San Fidel Cabeñas, 17) El Obrajuelo, 18) Santa Rosa, 19) El Rosario, 20) San Nicolás, 21) Santa Emilia, 22) San Luis y San Rafael, 23) Siberia, 24) Zapotitán, 25) Metalfo.

vino a ampliar la posibilidad de que el ICR comenzara a cumplir con su verdadera misión, cuando por lo menos comenzaría sus funciones. Pero no fue sino hasta en la década 1960-70 que se iniciaron las adjudicaciones, después de que el ICR contó con su propia Ley Orgánica que reglamentó la forma de adjudicación y selección de beneficiarios, forma de pago, etc., ya que mientras tanto se estaba rigiendo por la Ley de Mejoramiento Social. Hasta cierto punto quizá haya sido buena política el esperar, desde luego que ya vimos que todas aquellas tierras que fueron adjudicadas con la anterior institución, no se vincularon al Bien de Familia.

Esta situación crítica del ICR permanecerá inalterable mientras no haya decisión política de afectar toda la tierra ociosa y aquella deficientemente explotada, con fines de Reforma Agraria. Esta necesidad del factor tierra en relación a la demanda que de ella tiene la mayor parte de la población, es evidente y se advierte en el ambiente no sólo político ni gubernamental, sino a nivel del pueblo que ya está exigiendo cambios.

El ICR en su Informe de Labores en el período comprendido entre Julio 1968-Junio 1969, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, admitió esta impostergable realidad, cuando dijo: "La disponibilidad de tierras agrícolas a los niveles presentes, resulta insuficiente ante la elevada demanda de las mismas. Nuestra tasa de crecimiento de 3.8% de población, la más alta de América, incide en esta situación. En consecuencia, la adquisición de tierras de labranza, conducente a la elevación del nivel de vida de nuestros agricultores, SE CONVIERTE EN NECESIDAD IMPOSTERGABLE." (las mayúsculas son propias). Lo impostergable es para hoy, para esta época no para un futuro incierto en que la rueda del tiempo se detenga en un punto calcinante.

Con la finalidad de paliar esta impostergable necesidad, la Asamblea Legislativa emitió la LEY DE EMISION DE BONOS DEL INSTITUTO DE COLONIZACION RURAL", con fecha 25 de octubre de 1967 (34), en la cual se autorizó a la Institución para que emitiera y pusiera a la venta, Bonos agrarios pagaderos en moneda nacional hasta por la suma de SEIS MILLONES DE COLONES, a un plazo máximo de quince años, al 6% de interés anual, como obligación directa del ICR, y la garantía incondicional e ilimitada del Estado, cuyo producto se destinaría exclusivamente en la adquisición de tierras para su parcelación y distribución entre agricultores de escasos recursos que carezcan de ellas.

---

(34).- Diario Oficial Nº 201, Tomo 217, 3 de Nov. de 1967.-

Efectivamente, el año siguiente, el ICR comenzó a adquirir tierras en distintas regiones del país, y para el período Julio 1968 a Junio 1969, la Institución informó haber adquirido los siguientes inmuebles:

NOMBRE DE LA HACIENDA	JURISDICCION	EXTENSION		PRECIO DE ADQUISICION
		Mz.	Ha.	
SHUTIA	Depto. La Libertad: Teo-tepeque.	1.000	698	₡ 168.500.00
BOLA DE MONTE	Depto. Ahuachapán: San Fco. Menéndez.	1.152	805	₡ 769.400.00
SIRAMA	La Unión.	2.269	1.585	₡ 225.000.00
SAN ANTONIO POTRERILLOS	Usulután: Jiquilisco.	2.304	1.610	₡1.088.800.00
		<u>6.725</u>	<u>4.700</u>	<u>₡2.251.700.00</u>

FUENTE: Informe MAG. op. cit. pág. 295

Para el ejercicio Julio 1969 a Junio 1970, el ICR informó que la adquisición y distribución de nuevas unidades de tierra, ocupó especial atención, habiendo CASI AGOTADO la emisión de Bonos para compra de más tierras, habiéndose adquirido en este período, otros bienes inmuebles, así:

NOMBRE DE LA HACIENDA	JURISDICCION	EXTENSION		PRECIO DE ADQUISICION
		Mz.	Ha.	
LA CAÑADA	La Unión: Conchagua.	369	258	No se informó
SAN ANTONIO SEGURA	La Libertad: Quezaltepeque.	551	385	" " "
SAN JOSE ARRAZOLA	San Salvador: Tonacatepeque.	954	667	" " "
SAN ALFONSO MIRAMAR	Ahuachapán: Sn. Fco. Menéndez.	873	610	" " "
LA PIRAGUA	Usulután: Jucuarán.	5.228	3.656	" " "
HOJA DE SAL	Ahuachapán: Jujula.	705	493	" " "
ATIICOYO	La Libertad: San Pablo Tecachico.	2.858	1.999	" " "
		<u>11.538</u>	<u>8.068</u>	

FUENTE: Informe Anual de Labores, MAG, Julio 1969-Junio 1970, Páginas 262-63.

De los datos anteriores se concluye que del período 1951 a 1970 (19 años), se adquirió menos tierra que en el propio año 1951, en que con la adquisición de la Hda. El Encantado se dispuso de 14.700 Ha.; en tanto que hasta 1968 se vuelven a adquirir 4,700 Ha. y en 1969-70, otras 8.068 Ha., adquisiciones estas dos últimas que no suman el total de Ha. de la Hda. El Encantado. La tierra actualmente disponible es la adquirida en estos tres últimos años; o sean, 12.768 Ha., las que primero tienen que ser habilitadas para adjudicarlas en parcelas agrícolas, exceptuando la inmensa mayoría de tierra inapropiada para la agricultura, así como mucha tierra costera y lotes de playa, que son inexplorados y se dedican a otras actividades comerciales de la Institución, con lo que obtiene ingresos que son ocupados para las demás actividades de carácter social o crediticia a los adjudicatarios de parcelas agrícolas, y que permiten, a demás, recuperar en buena parte el costo de adquisición del inmueble.

Según el mismo informe del ICR, hemos visto que están agotados los bonos emitidos por la suma de 6 millones, y sólo se adquirieron 12.768 Ha. con lo que cada Ha. adquirida sale a un costo promedio de \$ 580.00 cada Ha.

Prácticamente, pues, una Institución que tiene tan buena experiencia y personal calificado en los distintos problemas agrarios, como lo es el ICR, su misión no llena exactamente su cometido si es que falta el principal factor que da simiento a su existencia: La tierra, dada la desproporción exagerada entre la disponibilidad de este recurso y la demanda del mismo. Basta asomarse al ICR en un día en que el Presidente de la Institución concede audiencia a los campesinos, para observar cómo en grandes "colas" esperan su turno, para solicitar una parcela agrícola, con resultado infructuoso para la inmensa mayoría.

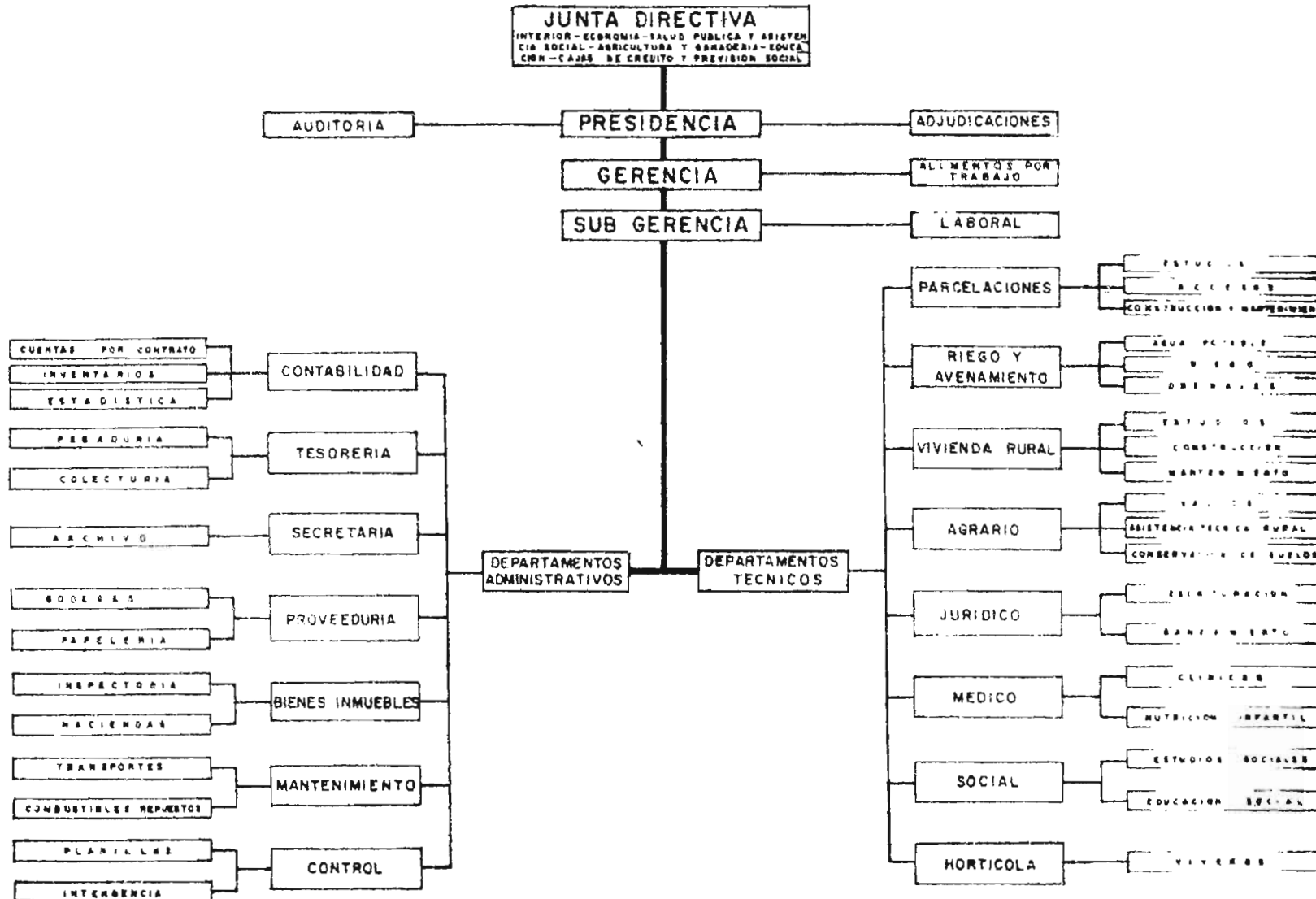
Claro que es parte precisamente de una Reforma Agraria Integral lo que en mínima escala ejecuta el ICR, y no vamos a criticar su existencia aún en el caso de que reparte toda la tierra y se queda sin ella para la gran mayoría de la población porque preciso es que a los adjudicatarios ya asentados se les facilite educación, salubridad, agua potable, energía eléctrica, asistencia técnica, crédito, etc., con lo que, de acuerdo a lo que hemos venido analizando como elementos sine que non de una Reforma Agraria Integral, el ICR cumple su cometido en miniatura. Sólo falta inyectar decisión política suficiente para convertirlo en la Institución que debe tener a su cargo la Reforma Agraria Integral en la totalidad del país. Veamos, para corroborar, sus principales actividades: Locali

zación de calles, construcción de terracerías, cajas de desagüe, a venamiento, riego, localización y trazo de puentes, construcción de carreteras de acceso; y, dentro de las parcelas, levantamientos topográficos, trazo, amojonamiento y cálculo de la parcela agrícola; estudios y encuestas socio-económicas de la región y de sus pobladores; construcción de vivienda rural, centros comunales, canchas deportivas; saneamiento jurídico de la propiedad, servicio social rural )Educadoras Sociales, organización de grupos de agricultores, cooperativas, Clubes de Amas de Casa, Clubs 4+C, Clubes Deportivos, artísticos); cursillos de adiestramiento, parcelas demostrativas en cada Comunidad, divulgación agropecuaria, reparto de alimentos a trabajadores, bajo el sistema de "ayuda mutua", en el que se toma en cuenta el trabajo aportado por el adjudicatario para amortizarlo a su deuda agraria, y tiene derecho a recibir comida gratuita. Existen, además, Clínicas Nutricionales en cada Comunidad (35). Todo lo anterior, a través de las dependencias especializadas con que cuenta la Institución, tal como se indican en el Organograma siguiente:

---

(35).- Ministerio de Agricultura y Ganadería: Informe Anual de Labores, Julio 1969- Junio 1970, págs. 261-80.-

# DIAGRAMA DE ORGANIZACION



## CAPITULO II

### ACTUAL ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.-

SUMARIO: A) Bienes del Estado; 1. Bienes Nacionales de Uso Público. 2.- Bienes Fiscales. 3. Comunidades Agrícolas. 4. Arrendamientos Simples. 5. Arrendamientos con promesa de venta. B) Bienes de Particulares: 1. Plena propiedad. 2. Tenencia Precaria: a).- Poseión. b).- Arrendamientos Simples. c).- Arrendamientos con Promesa de Venta. d).- Aparcerías. e).- Colonato. C) Grávámenes: a). Usufructo. b).- Anticresis. c).- Derecho real de servidumbre. D) Tenencia de la Tierra Según Tamaño de Explotación.-

La tenencia de la Tierra dice relación directa con las diversas formas en que una persona, natural o jurídica, es titular de algún derecho sobre la misma, modalidad que varía desde el dominio o plena propiedad, hasta aquellas formas en que alguien puede tener acceso a tal recurso como titular de derechos accesorios (arrendamientos, aparcerías, colonatos, etc.), o por gravámenes impuestos a la propiedad (usufructos, uso, servidumbres activas, anticresis). En este caso exceptuamos de hecho la hipoteca simple, puesto que su finalidad principal es garantizar al acreedor en la seguridad de su crédito, permaneciendo el bien en poder del deudor, quien puede explotarlo en la forma que desee. No así la anticresis, la cual si consideramos una forma de tenencia precaria, porque en este caso el bien hipotecado pasa a manos del acreedor hipotecario, para que se pague con los frutos (36)

Aunque el sistema de tenencia de la tierra que nos interesa es sobre la propiedad privada, por ser el que tradicionalmente permanece estático en relación al crecimiento de la población y al aumento de las necesidades de consumo de mayor cantidades de alimentos, no por ello dejaremos de analizar someramente los bienes del Estado, porque su uso y goce tienen que ver en alguna forma con el ejercicio de los mismos derechos de los particulares (uso del agua de los ríos, lagos y lagunas; calles, puentes, mantos de agua potable; el subsuelo, los recursos geológicos, arqueológicos; concesiones sobre esos mismos bienes, etc.).

De tal suerte, pues, que también trataremos aquí de la forma cómo están divididos los bienes del Estado, y luego pasaremos a las tierras de los particulares.

A) Bienes del Estado.-

1.- Bienes Nacionales de Uso Público:

---

(36).- Código Civil: Arts. 2157 y 2181.-

Su uso y goce pertenece a todos los habitantes del Estado - (Art. 571 Incs. 1º y 2º C), tales como calles, puentes, mar adyacente o mar territorial; sus playas (Art. 571 Inc. 2º C); lagos y lagunas navegables por buques de más de 100 toneladas (Art. 577 C.); ríos y aguas que corran por cauces naturales, excepto los que nacen y mueren en la misma heredad (Art. 576 C.);

#### 2.- Bienes Fiscales:

Su uso pertenece g e n e r a l m e n t e a todos los habitantes (Art. 571 Inc. 3º C). Se dice generalmente en la disposición citada, ya que al estado puede hacer CONCESION de sus bienes, e incluso de la explotación del subsuelo (Arts. 134 y 137 Constitución Política; 579 C.), que al referirse a "permiso especial", no es otra cosa que la concesión del Estado previa autorización del Poder Legislativo, incluso para darlo en usufructo, comodato o arrendamiento;

Estos bienes fiscales, entre otros, son: Mantos de agua potable (37) el Subsuelo (Art. 137 Inc. Último Constitución Política); los recursos geológicos y arqueológicos; todos los bienes inmuebles, rurales o urbanos; edificaciones, etc. que el Estado emplea en el desarrollo de sus actividades para el cumplimiento de sus propios fines;

#### 3.- Comunidades Agrícolas:

Es una forma de tenencia en la tierra propiedad del Estado, en forma de explotaciones colectivas llevadas a cabo por el Instituto de Colonización Rural en compañía con campesinos seleccionados al efecto. Corresponde la dirección técnica, la administración y la gestión del crédito necesario al ICR y se verifica al final un reparto anual de utilidades, deduciendo del total de la producción bruta, el monto de gastos y cargos financieros, incluyendo pérdidas. Se descuentan también los salarios pagados a los mismos participantes en la explotación durante el tiempo que dure la misma (Arts. 77 y 78 Ley Orgánica del ICR);

#### 4.- Arrendamientos simples:

Es otra forma de tenencia precaria en tierras del Estado que se da a campesinos, cuando éstos no han podido obtener una parcela por el sistema de arrendamiento con promesa de venta, por falta de tierra o por que ésta todavía no ha sido habilitada para verificar el repartimiento en forma definitiva y técnica. El canon anual lo paga el Instituto al sacar la cosecha. El arrendatario goza del derecho de ser preferido cuando estos bienes sean adjudica-

---

(37).- Decreto-Ley del Consejo de Gobierno Revolucionario, Nº194, de 16 de julio de 1949, D.O. Nº156, del 15 mismo mes y año., que declara de "utilidad y de propiedad nacional" los mantos de agua potable ubicados en el subsuelo: Art. 1.-



dos definitivamente ( Art. 76 Ley Orgánica);

5.- Arrendamiento con promesa de venta:

Es la forma más usual en que los bienes del Estado, adscritos al ICR, se adjudican a los campesinos seleccionados. Es un sistema que consiste en que el adjudicatario lo cancela por cuotas anuales, de acuerdo al valor de la tierra, gastos de habilitación del inmueble. Si el inmueble ha sido donado al Instituto, o le ha sido asignado a título de herencia o legado, no se cobra el valor de la tierra al campesino (Arts. 76.66 y 67 Ley Orgánica (38)

B).- B i e n e s d e P a r t i c u l a r e s :

1.- Plena propiedad:

a).- Dominio o Propiedad: "Derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley (como el caso de la función social a que esté sujeta la garantía de este derecho, y la expropiación por causa de utilidad pública o de interés general: Arts. 137 y 138 Constitución Política), o por la voluntad del propietario." (39) Traspasos, gravámenes o derechos reales que el propietario permita);

b).- Mera o nuda propiedad: "La propiedad separada del goce de la cosa." (Art. 568, Inc. 2º C.)

c).- Comunidad en bienes por derechos proindivisos: Es una forma de tenencia de la propiedad en bienes inmuebles, en donde todos tienen derecho a una cuota parte que por voluntad conjunta o por disposición de la ley, pasará a su absoluta propiedad al efectuarse la partición voluntaria o judicial, de acuerdo a la Ley; pero que mientras esto no suceda, nadie puede disponer ni de parte ni del todo de los bienes, sino de común acuerdo.-

2.- Tenencia Precaria:

Precario: "Lo poseído por título revocable a voluntad del otorgante. En sentido amplio, cuando se posee sin derecho. (40). Moreno Mocholi, citado por Venturini apunta al respecto del "precario", lo siguiente: "Se ha dicho que el precario proviene del "ius gentium" o de "ius naturale". No obstante, su origen no fue exclusivamente romano, pues se desarrolló también en el seno de la clientela, modalidad pre-romana, que se refería no a la civitas, sino a las "gens", organismos que acogieron no sólo las razas itálicas. Pero, en todo caso, la visualización del precario se hace posible jurídicamente a partir del derecho romano, pues aparece como una segunda "concesión" otorgada por el titular de la "possessio in ager publicus". Mas, se trata de una relación no pari

(38).- Ver CAPITULO I, Nº 3, supra.-

(39).- Código Civil: Art. 568.-

(40).- F.de León, op.cit. pág.261.-

taria, donde la superioridad del concedente sobre el concesionario determina la naturaleza jurídica. Esto se observa incluso en la etimología del vocablo: La palabra precarium viene de preces, ruegos, que hace ver una relación vertical, nunca de igualdad. Por eso encontramos que precario se estructura con dos notas externas, a saber: la conceción y la liberalidad; y dos internas: la cuasi-propiedad o posesión plena y la revocabilidad. Resta señalar que el concepto romano de precario ha sido paulatimamente ampliado hasta comprender no sólo la detentación por tolerancia, sino todos aquellos casos en los que el ocupante no se apoya en ningún título y su posesión presenta caracteres de abusiva" (41).

a).- Posesión: "Es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de ser señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo." (Art. 745 C.)

b).- Arrendamiento simple: Es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado." (Art. 1703 C.)

De lo anterior se desprende que el Código Civil define en forma genérica el contrato de arrendamiento (de muebles, inmuebles y servicios). El Art. 1704 C., establece: "Son susceptibles de arrendamiento las cosas corporales e incorpóreas, que puedan usarse sin consumirse; excepto aquellas que la ley prohíbe arrendar y los derechos estrictamente personales, como los de habitación y uso. Puede arrendarse aún la cosa ajena, y el arrendatario de buena fe tendrá acción de saneamiento contra el arrendador en caso de evicción."

No entraremos a analizar aquí las obligaciones del arrendador, del arrendatario ni lo relativo a la expiración de los contratos de arrendamiento, porque ya el código Civil se encarga de ello. (42) Y aunque cobra especial importancia el Capítulo VI del Título XXVI, del Libro IV, que trata especialmente de las "Reglas Particulares Para los Arrendamientos de Predios Rústicos", estas no son suficientes para el actual estado de cosas, como legislación que garantice los derechos de los arrendatarios y aparceros, puesto que siempre están sometidos a la voluntad del propietario de la tierra, prestándose a los abusos consiguientes en cuanto al precio de los contratos por adelantado; en cuanto al plazo que actu -

(41).- Merens Mechell: "El Precario", Bosch-Barcelona, 1951, pág. 23 y sig., en Ali Venturini, op. cit. pág. 149 (Primera Parte).

(42).- Código Civil, Título XXVI, Libro IV. Por otra parte, en el

almente no permite las prácticas intensivas de cultivos al no haber posible calificar como sujetos de crédito agrícola a los pequeños y medianos agricultores sin tierra. Por otra parte se necesita garantizar al arrendatario y aparcerero en el reembolso de los gastos que por mejoras útiles haya hecho en el predio.

Tampoco se regula en la legislación vigente el criterio a seguir para la regulación del precio del arrendamiento o de los dividendos en las aparcerías, lo cual debe hacerse de acuerdo a las distintas zonas de producción, clases de suelo, cercanía de los mercados.

Por otra parte, y esto es lo más interesante del caso, las disposiciones vigentes del Código Civil, no son compulsivas en el sentido de obligar al dueño de la tierra ociosa o deficientemente explotada, a que la arriende o dé en aparcería, no pena de incurrir por ministerio de ley en un impuesto progresivo, que castigue su renuencia con la expropiación del bien a favor del Estado, para fines de Reforma Agraria, tal como se dispone en casi todas las legislaciones del mundo y de América Latina.

Además, la ley vigente no garantiza -en caso de conflicto-, un procedimiento ad-hoc, puesto que la actividad agropecuaria requiere especial atención en sus plazos. Una cosecha no puede perderse así no más; o no puede esperarse un agricultor que necesite sembrar en su debido tiempo, a que un Juez falle cuando él lo desee, o esperar la peregrinación que en la segunda Instancia o en Casación favorecan al demandado de acuerdo a los procedimientos comunes. Habría, pues, que legislar específicamente en una Ley de Arrendamientos y Aparcerías de predios rústicos, para establecer un procedimiento administrativo, por el sistema de conciliación parecido al que se da en los conflictos laborales, previo al juicio, cuya certificación del acta respectiva ante el funcionario administrativo, tenga fuerza ejecutiva en caso de incumplimiento. Y en caso de llegar al juicio, éste debe ser sumarisimo y con trámites especiales establecidos por la Ley, dejando como supletorio la legislación común.

Asímismo debe dejarse la posibilidad al arrendatario o aparcerero, a que en caso que el Estado adquiriera esas tierras para parcelaciones, debe ser preferido como adjudicatario (derecho de tanteo); este mismo derecho debe preverse cuando el propietario del inmueble decida parcelarlo por su cuenta, ya sea vendiendo las parcelas en efectivo, o por el sistema de arrendamiento con promesa de venta.

---

actual sistema de tenencia de la tierra nos interesa la frecuencia e concentración que acusa, en relación al % de la población.

c).- Arrendamiento con promesa de venta.- Esta otra forma --- de tenencia precaria de la tierra, es permitida conforme a nuestra costumbre, pero no está regulada por el Código Civil. Viene siendo un híbrido entre el arrendamiento y lo que es una venta que queda sujeta al pago del precio por plazos, pudiendo el dueño de la cosa reservada la tradición hasta que el comprador haya cumplido por su parte con la totalidad de su obligación (el pago total del precio). Y esta vendría siendo la misma venta diferida. Se ha dicho, pues, - que el arrendamiento con promesa de venta es un contrato sui-géneris. Tan es así, que en nuestros Registros de la Propiedad Raíz e Hipotecas, no inscriben si no sólo el arrendamiento; no así la promesa de venta. Generalmente los Registradores en el auto respectivo hacen constar de que se inscriba en lo que respecta al contrato de arrendamiento. Me pregunto, ¿Por qué no puede ser inscribible - la promesa de venta?. ¿Acaso no es una limitación al derecho de dominio y es la causa remota de adquisición del mismo, por lo que - constituye un verdadero título en el sentido jurídico y doctrinario?. Veamos para el caso el Nº 1º del Art. 686 C. que dice: En el Registro de la propiedad se inscribirán: 1º: Los títulos o instrumentos en que se RECONOZCA, transfiera, modifique o cancele el dominio o posesión sobre inmuebles." Las mayúsculas son propias. Queda, pues, quien compra con tan sui-generis modalidad, desprotegido y a la buena fe del propietario, situación esta que ha dado lugar a que por no estar inscrita la promesa de venta, sino sólo el arrendamiento, pueda en cualquier momento vender pura y simplemente a otro, quedando las cuotas pagadas por el arrendatario que creyó estar protegido con la promesa de venta, perdidas en provecho del propietario inescrupuloso. Fue por estas razones, para poner freno a tan plagada y anómala situación que tampoco estaba tipificada como delito en nuestro Código Penal, que la Asamblea Legislativa - a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, emitió el Decreto Nº 452, del 1º de Septiembre de 1969 (D.O. Nº 165, del 8 mismo mes y año), adicionando nuevos delitos en el Título III "Delitos Contra la Propiedad", tipificando en el Capítulo IV como defraudación, - aquella anomalía apuntada, para castigar severamente con presidio a los parceladores fraudulentos que no hagan la tradición del dominio incumpliendo, por hecho o culpa suya, un contrato en virtud del cual tengan la obligación de hacerla. (43)

---

(43).- En el CONSIDERANDO III del Decreto Referido se dijo: "Que por otra parte, en el negocio de parcelaciones de tierras ya sea hecho por personas particulares o por sociedades se han contemplado situaciones de incumplimiento de contrato en virtud del cual se tiene la obligación de hacer la tradición del dominio, por hecho o culpa de quien está obligado a ello, incumplimiento que por el grave perjuicio que

d).- Aparcería: El Art. 1705 de nuestro Código Civil permite el contrato de Aparcería de predios rústicos cuando dispone: El precio puede consistir ya en dinero, YA EN FRUTOS NATURALES DE LA COSA ARRENDADA; y en este segundo caso puede fijarse UNA CANTIDAD DETERMINADA O UNA CUOTA DE LOS FRUTOS DE CADA COSECHA." Las mayúsculas son propias.

La figura de la Aparcería, a nuestro entender, es una relación contractual que se aparta de la del arrendamiento en todas sus variantes, en cuanto éste supone un canon representado siempre en dinero; aquélla, exige el pago con parte de la cosecha.

De allí que -y para dar una auténtica definición de arrendamiento o aparcería de predios rústicos-, es preciso deslindar ambos contratos que aparecen un tanto confusos en el Código Civil, ya que no distingue entre la aparcería y el arrendamiento propiamente dicho. Llama también arrendamiento al que se paga con frutos naturales ( Art. 1705 C). De acuerdo con lo anterior, propongo como definición de Aparcería de Predio Rústico, la siguiente:

---

ocasiona debe sancionarse penalmente". En el Art. 491-A, se estableció: "Los que en el negocio de parcelaciones de tierras incumplieren, por hecho o culpa suya, un contrato en virtud del cual tengan la obligación de hacer la tradición del dominio, serán castigados con la pena de TRES a SEIS años de PRESIDIO, según la gravedad del caso. (Las mayúsculas son propias, y es para destacar que la ley ha querido sancionar severamente, no permitiendo la excarcelación bajo fianza. El presidio, no la permite, sino sólo la prisión mayor; excepto en los casos de hurto, robo, lesiones dolosas o delitos comprendidos como actividades anárquicas o contrarias a la democracia: Art. 86 I).

El mismo Art. 491-A Pn. establece como presunción de culpabilidad, en el caso de las parcelaciones: 1º) La ausencia de contrato que debió celebrarse con las formalidades de ley; 2º) El embargo o la hipoteca que impide hacer la tradición. Por otra parte establece que si en cualquier estado de la causa se cumpliera el contrato, el culpable quedará EXENTO DE PENA. Esta viene a ser una eximente especial que, por no ser punible el acto al cumplirse por parte del encausado el contrato, se convierte en una verdadera excusa absolutoria; o sea, que debe sobrepasar en el procedimiento: Art. 181 I.

El Art. 492 Pn., se reformó en el sentido de que quien fingiéndose dueño de un inmueble lo enajenare, arrendare, gravare o hipotecare, será castigado con la misma pena del Art. anterior; lo mismo de aquel que dispusiere de un inmueble como libre, sabiendo que está gravado, si hubiere engaño; o quien lo venda separadamente a dos o más personas.

Es el contrato agrario por el cual una persona denominada Aparcerista, o su representante legal, concede a otra persona denominada Aparcero, un predio Rústico para la explotación agropecuaria del mismo y repartirse al final los productos obtenidos, en la forma - que señale la Ley o la voluntad de los contratantes.

Esta definición podría caber en el texto de una legislación - especial sobre arrendamiento y aparcería de predios rústicos, para diferenciarla del arrendamiento que también está definido en forma genérica en el Art. 1703 C., Amerita, pues su propia definición en la Ley especial (44)

Por otra parte, el Código Civil confunde el Colonato -que es otra especie de tenencia precaria bien definida en Latinoamérica y en nuestro propio medio-, con el arrendamiento y con la aparcería, Efectivamente, el Art. 1771 C. establece en su primer inciso que el COLONO " no tendrá derecho a pedir rebaja del PRECIO o renta, alegando casos fortuitos extraordinarios que han deteriorado o destruido la cosecha."

No nos cabe duda que aquí el legislador se refirió al Arrendatario simple, pues habló de PRECIO o renta. Veamos en tanto el segunda inciso del mismo artículo en que exceptuó de la negación hecha al COLONO, al COLONO APARCERO : "Exceptuáse el colono aparcero, pues en virtud de la ESPECIE DE SOCIEDAD QUE MEDIA ENTRE EL ARRENDADOR (aquí quiso referirse al Aparcerista propiamente dicho), Y él, toca al primero una parte proporcional de la pérdida que por - caso fortuito sobrevenga al segundo antes o después de percibirse los frutos; salvo que al accidente acaezca durante la mora del COLONO APARCERO EN CONTRIBUIR CON SU CUOTA DE FRUTOS."

Tampoco aquí nos cabe duda que se trata, pues, de un verdadero caso de Aparcería. Dentro de una legislación agraria deben delimitarse bien tales términos, porque sus características especiales constituyen su propia diferencia específica para definir los contratos agrarios de arrendamiento simple, aparcería y colonato de predios rústicos, tal como propiamente se diferencian en la realidad.

e).- Colonato: Entiendo por COLONATO: aquella forma de depen-

---

(44).- Nos olvidamos definirlo al hablar del contrato arrendamiento, pero tiene tanta relación que no resulta extemporáneo hacerlo ahora cuando lo estamos comparando con el - de Aparcería, confundido en el Código Civil. Lo definiremos así: "Arrendamiento de Predio Rústico es aquel contrato agrario por el cual una persona denominada arrendador, o su representante legal, concede temporalmente a otra persona denominada arrendatario, un predio rústico por un plazo determinado por la ley o por la voluntad de las partes, mediante un pago o canon anual que será determinado de acuerdo a la clase de tierra, cercanía de los mercados y cualquiera otra circunstancia que haga justo dicho precio, el cual deberá pagarse en dinero"

dencia servil entre el trabajador agropecuario con el patrono, sujeta a prestaciones aparentemente sociales, tales como vivienda, - tienda de raya y una pequeña parcela de la peor tierra para que -- siembre con fines de consumo, y la condición de que como precio - por dicha tierra y el derecho de habitación en el rancho que él -- mismo construye tiene que trabajar en las explotaciones del patrón. O sea, que es la forma de explotación más vil de la fuerza de trabajo del campesino y que mayor plusvalía ha dado a los latifundios ociosos, razón por lo que deba proscribirse como sistema en una auténtica Reforma Agraria. (45)

C.- Gravámenes; Dentro de los principales gravámenes a un bien raíz, podemos considerar los siguientes:

a).- El Usufructo: O sea aquel derecho real que consiste en la "facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y substancia, y de restituirla a su dueño.". El dueño de la propiedad, en este caso, se llama nudo propietario. Tiene el dominio del bien, pero no su uso y goce, pudiendo constituirse por la ley, testamento, donación, venta, prescripción. Debe otorgarse por Escritura Pública, cuando tenga que recaer sobre inmuebles, por acto entre vivos. (Arts. 769, 770 y 771 C.)

Como puede verse, pues, es una forma precaria de tenencia de la tierra, porque hay obligación de restituirla a su dueño, en la misma "forma y substancia".

b).- Anticresis: También es a mi juicio, un sistema de tenencia precaria de la tierra, porque está supuesta a devolución a su dueño, cuando el acreedor hipotecario haya satisfecho su crédito con los frutos. El Art. 2181 C. la define como "Contrato por el que se entrega al acreedor de una cosa raíz para que se pague con sus frutos." Puede decirse que es una especie de "usufructo hipotecario"; valga la expresión.

c).- Derecho real de servidumbre: Si bien es cierto que una servidumbre recaída sobre un bien raíz, no es exactamente un sistema de tenencia de la tierra que haya interesado a los agraristas, bueno es hacer notar que es de tanta importancia comprenderla

---

(45).- Ampliar sobre el arrendamiento y aparcerías, en Dr. Luis Salvador Peña: "EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO", P384c, 1968.-



entre los sistemas de tenencia de la tierra, por cuanto por medio de estos derechos, muchas propiedades gozan de un buen sistema de explotación, ya que estando aisladas por sus propios linderos, no fuera posible de otra forma el acceso a ellas para cultivarlas, o sacar de ellas los productos al mercado o al hogar.

Se denomina predio sirviente, al que sufre la servidumbre; predio dominante al que reporta la utilidad. De acuerdo a nuestro código Civil, se define así: "Servidumbre predial o simplemente servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño." (Art. 822 C).

Existe la servidumbre de Acueducto (que es continua, por medio de canales naturales o artificiales que pasan por el predio dominante) (Art. 824); la servidumbre de Tránsito (servidumbre discontinua, por ejercerse a intervalos más o menos largos) Art. 824); etc. Las servidumbres pueden ser Naturales (provienen de la natural situación de los lugares, como la de uso de aguas para riego: Art. - 835 C.), Legales ( Impuestas por la Ley, y se refieren al uso público o a la utilidad de los particulares, tales como las de Demarcación, Cerramiento, Pasto, Tránsito, Medianería, Acueducto, Luz y Vista: Arts. 840 y 842 C.) y las servidumbres Voluntarias (constituidas por un hecho del hombre, y que por tanto pueden ser de la naturaleza que el dueño del predio sirviente las permita: Arts. -- 832 y 881 y siguientes del Código Civil.).

Pueden también las servidumbres prediales adquirirse por prescripción de diez años, contados como para la adquisición del dominio de los fundos: Art. 884 Inc. 2º C.

Se extinguen por la resolución del derecho del que las ha concedido, por la llegada del día o la condición establecidos, o por "la confusión; o sea, la reunión perfecta e irrevocable de ambos predios en manos de un mismo dueño." (Art. 887 C.)

Dentro de todos estos sistemas de tenencia de la tierra analizados, cabe al propietario una acción de dominio para todos aquellos casos en que haya sido perturbado en su posesión, faltando su voluntad o por disposición de la Ley, para que quien la posea ilegalmente sea obligado a restituirla. Es el derecho a la REINVINDICACION, establecido en el TITULO XI, del Libro Segundo del Código Civil.-



D).- Tenencia de la Tierra, según su tamaño de Explotación:

Estas son las formas o modalidades de tenencia que ameri-  
tan una especial consideración, por presentar problemas y obstácu-  
los al desarrollo. Es a esta modalidad la que siempre se refieren  
quienes analizan estructuras agrarias de un país, sin importarles  
los moldes jurídicos en que tales formas de tenencia están prote-  
gidos, de acuerdo al derecho común tal como acabamos de clasificar  
las distintas formas de propiedad y tenencia precaria de la tie-  
rra.

Ahora veremos cómo la concentración de la propiedad en pocas-  
manos así como la proliferación de minifundios en El Salvador, son  
causas primarias que consolidan las actuales estructuras de poder,  
ya que la mayor parte de la población se mantiene marginada de la  
rueda de la producción, sin lo cual -como hemos ya analizado en su  
oportunidad-, no hay ingreso ni poder de consumo; como lógica con-  
secuencia, la pobreza, el hambre y la desnutrición campean en el  
ámbito rural; las enfermedades taladran la salud en los cuerpos -  
desnutridos; la ignorancia se acentúa cada día más y el panorama--  
general se vuelve desolador. Por eso estamos clasificados en la de-  
nigrante escala de países sub-desarrollados. Y todo ello, culpa es  
del actual sistema de tenencia de la tierra; en esa relación "hom-  
bre-tierra", que, como dijera Gunnar Myrdal, ya no hace posible --  
una productividad que por lo menos alcance a mantener a su propia  
población. (46)

De acuerdo al último Censo Agropecuario nacional, la tierra -  
disponible para explotaciones agropecuarias se encuentra dividida -  
en 226.896 unidades, cuyas superficies por finca, varían desde me-  
nos de 1 Ha., hasta más de 2.500 Ha. Este número de explotaciones,  
comparadas con las censadas en 1950, indican que en una década hu-  
bo marcado fraccionamiento de la propiedad, que superó al incremen-  
to de superficie trabajable. El cuadro siguiente, indica este in-  
cremento:

CUADRO I

Nº DE EXPLORACIONES AGROPECUARIAS Y AREA LABORABLE

Conceptos	Censo 1950	Censo 1961	Variable
Nº de Explotaciones:	174.204	226.896	52.692
Area Laborable (Ha)	1.530.323	1.581.428	51.105

Fuente: Censos agropecuarios (1950-1961); y MONOGRAFIA

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos: Censos Agrope-  
cuarios (1950 - 1961), y MONOGRAFIA DE EL SALVADOR\*, del

(46).- FAO, op. cit. ANEXO 5, Discurso de Apertura de la Conferen-  
cia Mundial de Reforma Agraria.-

" Seminario Latinoamericano Sobre Crédito --  
to Rural, sobre los Problemas del Crédito Agropecuario y  
el Desarrollo Económico. Publicaciones de la Federación -  
de las Cajas de Crédito, 1968.-

El cuadro anterior muestra, pues, que entre el período de los Censos Agropecuarios mencionados, hubo un incremento en el N° de explotaciones, de 52.692 unidades; en tanto que el incremento de área laborable, fue menor que el del número de explotaciones. Esto acusa una propagación del minifundio alarmante, desde luego que las 52.692 nuevas unidades, lo fueron de un promedio de menos de 1 Ha. Consecuentemente, no puede hablarse de cambios en las estructuras, sino que por el contrario, esta variable en la forma de tenencia de la tierra, agrava más el problema en beneficio de los grandes latifundios.

Veremos ahora, la distribución de la tierra de acuerdo a las formas de tenencia, especialmente en propiedad, en arrendamiento simple y en colonato, así como las variables que cada uno de estos sistemas acusó entre los Censos Agropecuarios de 1950 y 1961, según el siguiente cuadro:

CUADRO II

EXPLORACIONES AGROPECUARIAS SEGUN FORMA DE TENENCIA, Y SUS VARIABLES

Forma de Tenencia	Censo 1950	Censo 1961	Variable	% de la variable
En propiedad	107.875	127.670	19.795	18.3 %
Arrendamiento	32.945	43.457	10.512	31.9 %
Aparcería	33.384	55.769	22.385	67.0 %
TOTAL	174.204	226.896	52.692 Promedio	30.2 %

FUENTE: MONOGRAFIA DE EL SALVADOR, Op. cit. Pág. 70

El cuadro anterior acusa un aumento beneficioso, por lo menos en las formas de arrendamiento y aparcerías. Nótese que del incremento en el N° de explotaciones (Cuadro I), de 52.692, sólo 19.795 unidades agrícolas lo fueron en propiedad, puesto que 32.897 ( 10.512 en arrendamiento simple y 22.385 en Aparcería), fueron incremento del N° de las explotaciones en forma precaria.

Veamos de acuerdo al Cuadro siguiente (Cuadro III), cómo nos dice a gritos la necesidad de una Reforma Agraria que evite no sólo el continuismo de los latifundios improductivos, sino que vale por detener esa avalancha de minifundios que no llegan a constituir una parcela capaz de producir ingresos módicos a una familia --

(47).- El Autor: Colaboración al Grupo de trabajo sobre Tenencia de la Tierra del CIDA-CAIS, 1968.-

promedio, que de acuerdo a la encuesta levantada por el Grupo de Tenencia de la Tierra del Comité Interamericano de Desarrollo Agropecuario (CIDA), es de 5.74 personas (47)

De análisis de dicho Cuadro, salta a la vista que el 15.6 % del total de familias agrícolas, carecen de tierra para trabajarla ni en arrendamiento, aparecería, colonato o mucho menos en propiedad, lo que denota desocupación estacional marcada en 241.183 personas que, de acuerdo al promedio de 5.74 % personas por cada familia, afecta a 42.018 familias. En el Cuadro aludido, el grupo que comprende Fincas Subfamiliares y Microfincas, acusa déficit en el recurso tierra para sostener a la familia promedio que en suma constituyen el 77.2 % del total de la población rural, que es igual a 1.190.992 personas; en tanto que la Fincas Multifamiliares grandes, están en poder de apenas 0.4 % del total de la población, que favorece sólo a 5.895 personas, incluyendo a los arrendatarios. Si nos referimos a los dueños de la tierra, sólo 869 familias, de un total de 269.105 del área rural, pertenecen al 0.3 % de la población, que favorece apenas a 4.988 personas del total de la población rural que es de 1.544.663 personas, de la cual es económicamente activa, sólo 1.564 personas; o sea una-5ª parte. El cuadro siguiente, es pues mercadamente patético, puesto que apenas 484.389 personas en el agro, del total de 1.544.663, es económicamente activa. Lo que indica que de un promedio de 6 personas por cada familia, para redondear las cifras, solo 1.8 % es económicamente activa dentro del grupo familiar rural. El cuadro acusa, pues, marcada desocupación, lo cual es culpa del actual sistema de tenencia de la tierra. ( Ver CUADRO III, siguiente pág.)

---

(47).- El Autor colaboró por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el Grupo de trabajo: 1968.-

## EL SALVADOR: POBLACION RURAL SEGUN ESCALA DE TENENCIA, 1961

Escala de tenencia	Familias		Total <sup>a/</sup>	Económicamente activa disponible <sup>b/</sup>
	Número	Porcentaje		
<u>Total</u>	<u>269 105</u>	<u>100.0</u>	<u>1 544 663</u>	<u>484 389</u>
<u>Multifamiliares grandes</u>	<u>1 027</u>	<u>0.4</u>	<u>5 895</u>	<u>1 849</u>
Propietarios	869	0.3	4 988	1 564
Arrendatarios	40	-	230	72
Propietarios/ arrendatarios	29	-	166	52
Otros	89	-	511	160
<u>Multifamiliares medianas</u>	<u>3 335</u>	<u>1.2</u>	<u>19 143</u>	<u>6 003</u>
Propietarios	2 908	1.1	16 692	5 234
Arrendatarios	95	-	545	171
Propietarios/ arrendatarios	173	0.1	993	311
Otros	159	0.1	913	286
<u>Familiares</u>	<u>15 235</u>	<u>5.7</u>	<u>87 449</u>	<u>27 423</u>
Propietarios	12 980	4.8	74 505	23 364
Arrendatarios	331	0.1	1 900	596
Propietarios/ arrendatarios	1 581	0.6	9 075	2 846
Otros	343	0.1	1 969	617
<u>Subfamiliares</u>	<u>100 245</u>	<u>37.3</u>	<u>575 406</u>	<u>180 441</u>
Propietarios	44 258	16.4	254 041	79 664
Arrendatarios	18 549	6.9	106 471	33 388
Propietarios/ arrendatarios	20 346	7.6	116 786	36 623
Colonos	13 322	5.0	76 468	23 980
Otros	3 770	1.4	21 640	6 786
<u>Microfincas</u>	<u>107 245</u>	<u>39.9</u>	<u>615 586</u>	<u>173 041</u>
Propietarios	28 903	10.7	165 903	52 025
Arrendatarios	24 442	9.1	140 297	43 996
Propietarios/ arrendatarios	7 676	2.9	44 060	13 817
Colonos	42 447	15.8	243 646	76 405
Otros	3 586	1.3	20 584	6 455
<u>Trabajadores sin tierras</u>	<u>42 018</u>	<u>15.6</u>	<u>241 183</u>	<u>75 632</u>

a/ Cada familia está compuesta, en promedio, por 5.74 personas.

b/ Cada familia dispone, en promedio, de 1.8 personas económicamente activas.

(Fuente: CIDA/CAIS: "EL SALVADOR, CARACTERISTICAS GENERALES DE LA UTILIZACION Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA" (Primer Borrador), Agosto 1968, México, D.F. pág. 68.-)

Ahora veremos en el cuadro de la siguiente página (CUADRO IV), en la forma más realmente posible, la concentración de la tierra en el país, que a su vez expresa el agudo problema de los minifundios y los latifundios.

GENERAL DE LA TIERRA:

EL SALVADOR

TAMAÑO DE EXPLOTACION : Ha.		Número de explotación.	Porcentaje de explotaciones	área aprovechable	% del total de la propiedad.
DESDE MZ.	HASTA MZ/				
	1.42 (+)	105.685 (+)	47.10	79.327.13	3.56
1.43	2.85 (+)	97.943 (+)	21.50	90.869.24	4.07
2.86	4.28 (+)	21.98 (+)	9.80	75.667.50	3.29
4.29	5.71 (+)	8.411 (+)	3.75	40.914.43	1.83
5.72	7.14 (+)	6.945 (+)	3.10	44.352.57	1.98
7.15	14.29 (+)	13.750 (+)	6.15	145.235.51	6.51
14.30	28.59 (+)	8.665 (+)	3.86	183.336.43	8.22
28.60	71.49	6.454	2.88	300.790.47	13.49
71.50	142.99	2.391	1.07	237.770.32	10.66
143.00	285.99	1.045	0.42	189.305.63	8.49
286.00	714.99	700 (++)	0.36	306.133.24	13.74
715.00	1.429.99	189 (++)	0.08	183.247.97	8.22
1.430.00	3.574.99	93 (+)	0.04	191.239.59	8.58
3.575.00	más	31 (+)	0.01	161.809.29	7.36
T O T A L E S :		254,500	100.00	2.229.999.32	100.00

FUENTE: Datos aportados por la Dirección General de Economía Agrícola y Planificación del MAG., hasta 1966, ocupados por el Autor para trabajo presentado en el "X CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA": Oct. e Nov. de 1966, San Salvador, El Salvador, publicado por IICA, Zona Norte, Guatemala, 1966, Vol.2.-

(+).- Nótese cómo el minifundio está integrado por parcelas tan ínfimas y constituyen el mayor número de explotaciones. La mayor parte de estas explotaciones, no abastece la mano de obra familiar.

(++).- Estas explotaciones son las que pueden considerarse como latifundios.

De la interpretación del Cuadro anterior se deduce: Que el verdadero Minifundio se localiza en el tamaño de las explotaciones desde 1.43 Mz. hasta 2.86 Mz.; las Fincas Sub-Familiares, están comprendidas desde 4.29 Mz. hasta 5.72 Mz.; las Familiares, desde 7.15 Mz. hasta 28.60 Mz.; las Multifamiliares Medianas, desde 71.50 Mz. hasta -- 143.00 Mz.; las Multifamiliares Grandes, desde 286.00 Mz. hasta - - 715.00 Mz. hasta llegar a los verdaderos Latifundios, enmarcados desde 1.430 Mz. hasta 3.575 Mz. y más.

Si reunidos los minifundios desde 1.42 Mz. hasta 7.15 Mz., tenemos un área aprovechable de 578,258.42 Mz., que constituyen el 82.05% del número total de explotaciones y apenas el 14.84 % del total de la propiedad. Si por otra parte reunimos los grandes latifundios desde 1.429.99 Mz (un promedio de 20 Caballerías), hasta 3.573 Mz. (promedio de 51 caballerías), y más nos da un promedio de unas 400,000 Mz. que representan un 0.13 % del número de explotaciones y el 24.16 % del total de la propiedad.

Veremos ahora la relación que existe entre el área de cultivos temporales y el área que permanece en descanso entre todos los grupos de tamaño de las fincas, cuya importancia estriba en que siendo tierras aptas para la agricultura, sus propietarios se dan el lujo de mantenerlas en descanso (ociosas), fenómeno que lamentablemente se da incluso en las fincas a nivel familiar, lo cual parece increíble porque un país como el nuestro necesite explotar al máximo sus recursos. Veamos las cifras del Cuadro:

AREA EN CULTIVOS TEMPORALES, AREA EN DESCANSO SEGUN FINCAS POR GRUPO TAMAÑO:

Grupo de Tamaño: Ha.	Cultivos temporales	Tierra Descanso	Cultivada efectivamente,
MICROFINCAS:	45.311.8	1.414.3	43.897.5
SUB-FAMILIARES	174.228.5	35.538.6	138.749.9
FAMILIARES	98.646.2	53.369.0	45.277.2
MULTIFAMILIARES MEDIA	63.844.9	34.432.4	29.412.5
MULTIFAMILIARES GRANDE	111.403.5	49.024.2	62.379.3
<b>T O T A L E S :</b>	<b>493.494.9 Ha.</b>	<b>173.778.5 Ha.</b>	<b>319.716.4 Ha.</b>

FUENTE: CIDA/CAIS, Op. cit. pág. 93.-

Puede observarse en las relaciones del Cuadro anterior, que aún la tierra que se dice se está cultivando actualmente, no lo es en la forma total y, se debe tener en cuenta que tampoco en forma intensiva; unas veces, por no practicarse métodos modernos de cultivo o de adecuado manejo de los suelos; otras, porque el tamaño de la finca o su localización en tierras de mala calidad, no permiten cultivos intensivos, y no se verifican prácticas de rotación de cultivos, las que predominan en las regiones áridas, que por la calidad de los suelos o por la falta de vegetación adecuada, no retienen las aguas lluvias y, por ende, la tierra no guarda la humedad necesaria para los cultivos.

El CIDA/CAIS al referirse al análisis de estas proporciones, dijo: "...parecen ser menos justificadas en el caso de las fincas familiares y multifamiliares medias, puesto que en éstas se deja aproximadamente 1.2 Ha. en descanso, por cada Ha. cultivada. Si se acepta esta como una medida válida de la intensidad del uso de las tierras, se tendría entonces que, en ambos casos, la explotación de las tierras se lleva a cabo ineficientemente. Estas relaciones se extienden a las fincas multifamiliares grandes, puesto que en ellas se deja 0.8 Ha. por cada Ha. de cultivo. (48)

Se comprobó, además, que al hablarse de áreas en cultivo, muchas de ellas lo estaban en pastos en forma extensiva. Si esto sucede con la tierra que se dice estar cultivada, ¿cómo es que podremos dejar de pensar en una Reforma Agraria si sumando las tierras ociosas, la situación se delata propiamente? O sea, que no puede decirse que las tierras de El Salvador están eficientemente explotadas y que la Reforma Agraria sale sobrando.

Tenemos un área denegada a la agricultura (ver CUADRO VI), de unas 482.574 Ha. que es el equivalente a un 24.13 % del total de la propiedad (49). El área cubierta con pastos naturales, de ganadería extensiva, es de 503.060 Ha., equivalente a un 25.15 % de toda la propiedad, lo cual constituye una proporción elevadísima de tierra marginada de la agricultura que, en un país como el nuestro, es desperdiciar riqueza potencial para nuestro verdadero desarrollo agropecuario. El cuadro siguiente habla por sí sólo de esta situación incomprensible, por el conformismo tanto del pueblo como del Estado en seguir mandando alimentos en el exterior, habiendo una superior población rural y un potencial de tierra ociosa que no sólo nos sirve para nuestro propio sustento, sino para ese mercado externo que ahora se enriquece de nuestra propia pobreza, aunque ello nos parezca paradójico. Restando el área marginada a la agricultura, nos

(48).- CIDA-CAIS, op. cit. pág. 92.-

(49).- Área denegada a la agricultura es aquella proporción de tie-

C U A D R O V I

DISTRIBUCION DE LA TIERRA SEGUN EL USO

	1 9 6 1		1 9 6 7	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
Cultivos Permanentes	140.239	7.01	160.276	8.01
Cultivos Semipermanentes	29.588	1.48	32.179	1.60
Cultivos Anuales	487.589	24.38	465.010	23.26
Sub-Total de Cultivos	657.416	32.87	657.416	32.87
Pastos Naturales	503.060	25.15	503.060	25.15
Pastos Sembrados	100.995	5.05	100.995	5.05
Sub-Total Pastos	604.055	30.20	604.055	30.20
Bosques Comerciales	58.114	2.91	58.114	2.91
Montaña, bosques, no Comerc.	197.841	9.89	197.841	9.89
Area designada a la Agricul.	482.574	24.13	482.574	24.13
<b>T O T A L .....</b>	<b>2.000.000</b>	<b>100.00</b>	<b>2000.000</b>	<b>100.00</b>

FUENTE: 1961: Plan Quinquenal de Desarrollo Agronegocio MAG.

1967: Estadísticas Seleccionadas con relación a la Agricultura.

Asesoría Técnica MAG.



quedan un 75.87 % de toda la tierra, dentro de la cual se encuen- - - -  
tra la tierra ociosa y deficientemente cultivada.

Por otra parte el área cubierta de montañas y bosques no comer-  
ciales, acusa una proporción del 9.89 % de la tierra que sumada al -  
área de pastos naturales, totaliza un 35.04 % de tierra, lo que, reg-  
tando del total de tierra disponible, nos da un cociente igual a - -  
40.83 % de tierra que puede decirse -aún con beneficio de inventario-,  
está cultivada. Y esta duda se confirma porque ya vimos que aún den-  
tro de las áreas censadas como cultivadas, hay un alto porcentaje per-  
manente en descanso, que entre todos los grupos de fincas, suman  
173.778.5 Ha. (VER CUADRO V).

En el estudio sobre tenencia de la Tierra en El Salvador, el -  
CIDA/CAIS, concluye, que las condiciones prevalecientes en el sector  
agrícola salvadoreño acusan la existencia de una alta densidad de --  
la población, que con sus bajos niveles de vida originados de los ba-  
jos niveles de ingreso, son causa directa de la falta de empleo total  
de la mano de obra disponible, características éstas que se originan  
en los patrones de utilización de las tierras, por sus distintos gru-  
pos de tamaño y por la mala distribución de los mismos, lo que indica  
la necesidad de un cambio emergente en las actuales estructuras agrar-  
rias, sin lo cual no se lograría una intensificación y utilización -  
racional de la tierra; que tal situación hace imperativo que se adop-  
ten medidas radicales, puesto que los paliativos no resuelven el pro-  
blema, cuando las condiciones generales del país así lo exige, no ha-  
biendo otra solución que una redistribución de las tierras, como úni-  
co camino para la Reforma Agraria, debiendo establecerse las priori-  
dades para la afectación de la tierra, de acuerdo a su uso actual y  
potencial: (50)

---

rra que tiene un uso distinto (áreas urbanas, carreteras, caminos,  
centros rurales), o porque por su propia naturaleza no pueden ser-  
vir para tal actividad (lagos, ríos, lagunas, áreas rocosas, pantá-  
nos, esteros, bosques salados, etc.)

(50).- CIDA-CAIS: op. cit. pág. 136-37.-

### CAPITULO III

#### ORGANIZACION, OBJETIVOS Y PROYECCION DEL SECTOR AGROPECUARIO, COMO PRESUPUESTO PARA UNA REFORMA AGRARIA INTEGRAL.-

SUMARIO: 1. Generalidades. 2. Organización Administrativa: A). MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. a).- Dirección General de Economía Agrícola y Planificación. b).- Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria. c).- Dirección General de Ganadería. d).- Dirección General de Recursos Naturales Renovables. e).- Dirección General de Obras de Riego y Ornejaje. f).- Escuela Nacional de Agricultura. g).- Departamento de Defensa Agropecuaria. h).- Departamento Jurídico. B). INSTITUCIONES OFICIALES AUTONOMAS: a).- Administración de Bienestar Campesino (ABC). b).- Instituto de Colonización Rural (ICR). c).- Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC). d).- Asociación de Ganaderos de El Salvador (ACDES). C). OTRAS INSTITUCIONES: a).- Federación de Cajas de Crédito. b).- Universidad de El Salvador. c).- Casas Distribuidoras de Productos Agroquímicos y Veterinarios. d).- Fondo de Desarrollo Económico, del Banco Central de Reserva de El Salvador. e).- Sistema Financiero Nacional, Canalizado al Sector Agropecuario. f).- Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA). g).- Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativista (INSAFOCOOP). D). OTROS RAMOS: a).- Ministerio de Obras Públicas. b).- Ministerio de Educación. c).- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. d).- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. e).- Ministerio de Justicia. f).- Ministerio de Defensa. E). OTROS PODERES PUBLICOS: a).- Poder Legislativo. b).- Poder Judicial. F). INSTITUCIONES PRIVADAS: a).- Asociación Nacional de Agricultores (ANA). b).- Asociación Salvadoreña Agropecuaria (ASA).

#### 1. Generalidades. -

El enquistamiento del sector agropecuario en relación con los otros sectores, especialmente el industrial y comercial, ha sido notorio. Mientras el sector agropecuario en 1957 aportó a la formación del producto territorial bruto, un 39.7 %, en 1966 había descendido a 27.2 %; en tanto que la industria manufacturera que para el mismo período aumentó en su aporte de 12.6 % en 1957, al 18.8 % en 1966; -- y el Comercio, aumentó su aporte, de 20.5 % a 24.2 % en el mismo lapso de tiempo. (Ver CUADRO I). Los otros sectores si no han tenido aumentos sensibles, por lo menos han mantenido sus niveles de aporte al Producto Territorial Bruto.

---

CUADRO I  
 EL SALVADOR: PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO POR SECTORES, 1957-66  
 (Por ciento)

Sectores	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Agropecuario	39.7	36.5	34.1	31.6	32.2	33.5	30.9	30.5	29.1	27.2
Minería y canteras	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Industria manufacturera	12.6	13.5	13.7	14.5	15.5	15.7	15.8	16.4	17.7	18.0
Construcción pública y privada	3.4	3.0	3.3	3.3	3.3	2.5	2.8	3.1	3.1	3.6
Transporte, almacenaje y comunicación	3.2	4.1	4.6	4.7	4.8	4.7	4.5	4.5	4.5	4.3
Electricidad, agua y servicios sanitarios	0.9	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.3	1.3	1.3	1.4
Comercio	20.5	20.6	22.4	20.7	21.8	23.7	24.1	24.1	24.2	24.2
Financiero	1.7	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	1.5	1.7	1.7	1.8
Propiedad de viviendas	4.7	5.2	5.6	5.6	4.9	4.4	4.2	3.9	4.0	3.9
Administración pública	7.5	9.0	8.3	8.1	8.4	8.2	7.9	7.2	7.1	7.4
Servicios diversos	6.2	6.2	6.8	6.9	7.2	7.0	7.1	7.1	7.2	7.3

Fuente : CIDA/CAIS con base en datos del Banco Central de Reserva. Op. cit. págs. 8 y 9.-

Estas cifras de composición porcentual del Producto Territorial Bruto, de acuerdo a los últimos Indicadores Económicos y Sociales del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (51), han sido ampliadas hasta el año 1969, notándose que el aporte del sector agropecuario al PTB, en vez de aumentar o por lo menos mantenerse con el 27.2 % que aportó en 1966, ha bajado progresivamente hasta 25.9 % en 1969, en tanto que la Industria Manufacturera ha seguido su ritmo de crecimiento y del 18.8 % que acusó en 1966, ha subido hasta el -- 19.6 % para 1969; por otra parte, el Comercio ha tenido una sensible baja de 22.9 % para 1969, que casi lo pone en la misma situación del año 1962, con 21.8 %.

## 2.- Organización Administrativa .-

Analizaremos someramente la Organización de las Instituciones nacionales que en una u otra forma contribuyen con el sector agropecuario, y que tiene relevancia en cuanto en una verdadera reorganización administrativa puede dar resultados provechosos, concentrando y coordinando esfuerzos que muchas veces se repiten o desperdician lastimosamente. Esto puede tener especial interés cuando pensemos en realizar una Reforma Agraria Integral, porque nos permite inventariar recursos materiales y humanos que se concentrarían en beneficio de una buena administración de los programas de reforma que se planteen.

Comenzaremos por resumir la labor que el Ministerio de Agricultura y Ganadería desempeña a través de sus distintas Dependencias Técnicas y de su personal calificado, para toda la República, así como a través de sus Dependencias Descentralizadas. También enunciaremos la labor de algunas instituciones de carácter particular que han sido creadas para colaborar con el sector agropecuario.

### A).- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

Las funciones de esta Secretaría de Estado, están encaminadas en general, a promover un mayor crecimiento del sector Agropecuario, desde luego que éste contribuye en su mayor parte a la formación del Producto Territorial Bruto. Esta actividad está distribuida entre las distintas Dependencias administrativas, en la forma siguiente:

#### a).- Dirección General de Economía Agrícola y Planificación:

Por medio de esta Dependencia, se planifican, coordinan y desarrollan actividades que generen una mayor y mejor producción agropecuaria nacional, procurando en especial la sustitución de importaciones de esta clase de productos, con el fin de lograr mejores niveles de vida entre los pequeños y medianos agricultores, a través

---

(51).- CONAPLAN: Indicadores Económicos y Sociales, Enero-Abril, 1970, pág. 27.-

de sus Departamentos de Planificación y Evaluación, Sociología Rural, Encuestas Agropecuarias y de Comercialización. De acuerdo con estas actividades, se preparan programas de trabajo y proyectos específicos que puedan ejecutarse dentro de un período determinado, de acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario que se tiene trazado (1968-72), así como evaluar toda esta actividad.

Lo anterior conlleva el interés de mejorar la comercialización de los productos agropecuarios, en donde se hacen estudios sociales para detectar nuevas necesidades en el agro, en consideración a criterios económicos y agronómicos, tales como creación de nuevas Agencias de Extensión Agropecuaria para divulgar aspectos técnicos, demanda de mano de obra en el sector, con lo que se determina el grado de desocupación estacional que permite buscar nuevas fórmulas para buscar soluciones que hagan posible la utilización óptima de la fuerza de trabajo sub-utilizada u ociosa.

También se lleva el control de precios de los granos básicos, del mercadeo de ganado bovino y en general, información al público sobre precios, oferta y demanda, comercio exterior y estudios de mercadeo.

De acuerdo al Art. 8 de la Ley de Fomento Agropecuario, esta Dirección General es la encargada de llevar el registro de las Cooperativas agropecuarias, con el fin de extender autorizaciones de exención de impuestos, derechos, tasas, recargos o gravámenes de importación al país de materia prima, productos o artículos que sean necesarios para la actividad de tales cooperativas o sus asociados. Estas autorizaciones se extienden, previa licencia de los Ministerios de Economía y Hacienda, de conformidad al Art. 6 de la Ley de Fomento Industrial.

b).- Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria:

Esta dependencia tiene a su cargo las siguientes actividades:

1ª).- Investigación científica de los problemas que inciden en o frenan un mejor desarrollo del sector agropecuario, especialmente en la producción de mejores semillas, promoción de su cultivo en forma técnica, así como la defensa de los mismos de las principales plagas que azotan en las plantas y los frutos, a todos los niveles: pequeños, medianos y grandes agricultores;

2ª).- Certificación e incremento de semillas y plantas producidas por los particulares o por la misma Dependencia, la que en sus distintas Estaciones Experimentales, produce en grandes cantidades, para ser vendidas a precio de costo al público interesado.

3ª).-Asistencia Técnica y de Servicios a todos aquellos agricultores que adoptan los nuevos métodos de cultivos, así como la aceptación de las semillas mejoradas.

4a).- Análisis de laboratorio en las distintas clases de semillas para comprobación del grado de germinación, pureza y humedad de las mismas;

5a).- Análisis de suelos por medio de muestras aportadas por los agricultores interesados, así como las recomendaciones técnicas de las clases de fertilizantes adecuados a la clase de cultivo recomendado, de acuerdo a la clase de suelo resultante;

6a).- Investigación, promoción y defensa de cultivos especiales, tales como algodón y frijol;

7a).- Extensión agropecuaria a todos los agricultores del país, que consiste en divulgar los resultados obtenidos en la investigación, mediante intensa comunicación con el campesino a través de visitas de sus hogares y fincas, o mediante reuniones masivas con ellos para darles demostración objetiva de los nuevos métodos de cultivo o de actividades diversas que mejoren su tradicional modo de vida, con auxilio de programas audio-visuales y material divulgativo impreso;

8a).- Ensayos básicos de fertilización adecuada de los cereales en colaboración con las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (FAO);

9a).- Programas especiales para incentivar el cultivo de frutales, especialmente cítricos, mangos y aguacatas; y hortalizas;

10a).- Campañas de conservación de los recursos naturales, mediante la introducción de prácticas conservacionistas en los agricultores que están bajo la supervisión de esta Dependencia, por medio de sus agencias de Extensión Agrícola, diseminadas por todo el país (52)

11a).- Asistencia técnica con extensionistas expertos en ganadería, que procuran la organización de comités locales que luchan por el mejoramiento pecuario, incluyendo sistemas de vacunación de ganado bovino, porcino y aves de corral;

12a).- Mejoramiento de la comunidad, a nivel de Clubes de Amas de Casa campesinas, por medio de la Sección de Economía Doméstica, intensificándose campañas de nutrición y preparación de alimentos que comprende prácticas de cultivo de hortalizas, frutales, técnicas en el manejo de cerdos y aves, mejoramiento de la alimentación con recetas sencillas, conservación de alimentos, etc. En esta misma actividad se comprende el mejoramiento de la vivienda, en donde se enseña a repellar, blanquear, enladrillar, hacer cancelos para dividir cocina, comedor, dormitorio, bodega para guardar implementos -

---

(52).- Existen a la fecha, 64 Agencias distribuidas en diferentes zonas.

agricultores, talleres de masajes sencillos como ropajes, mesas, bancos, camas, repisas, basureros, etc. Se les enseña, además, a mantener limpia la casa, construir letrinas, desecar pantanos, ornamentar los alrededores con jardines; corte y confección para facilitar el vestido personal, ropa de cama y manteles de comedor, así como el aprovechamiento de la ropa en desuso para elaborar otras prendas de vestir útiles; industria casera con materia prima de la región, incluyendo objetos de arte que mejoran los ingresos de la familia, actividad ésta que se hace en los ratos libres;

13).- Organización de "Clubes 4-C", que es a nivel de juventudes rurales, actividad esta en la que la Dependencia analizada pone su especial esmero, desde luego que con ello se fundamenta el futuro agrícola del país (53)

14).- Labor de comunicación de toda la actividad del Ramo, por medio de la Prensa, la Radio, Televisión, Boletines, Circulares, Hojas Divulgativas, Murales, Volantes, Carteles, y especialmente por medio de la Revista "La Agricultura en El Salvador"

c).- Dirección General de Ganadería.

El Objetivo fundamental de esta Dependencia es el fomento y desarrollo de la Ganadería en general (bovina, porcina, cunicultura, avicultura, ganado equino, la apicultura). Entre las principales actividades de esta Dependencia, están las siguientes:

1).- Fomento de la ganadería en general, prestando asistencia técnica a los ganaderos a todos los niveles, en los aspectos agronómicos, zootécnicos y administrativos con el fin de orientar una ganadería de tipo técnica con indicaciones de los máximos y mínimos de superficie que debe dedicarse a determinado número de ganado, según la explotación; dirección para la construcción de establos, corrales, galeras, salas de ordeño, potreros mejorados;

2).- Crédito Ganadero, por medio del Programa de Acción-Mejoramiento Ganadero (MEGA)

3).- Registro Genealógico del Ganado Bovino de razas puras y encastado, con el fin de certificar y extender cuadros genealógicos que garanticen la pureza y grado de encaste de los ejemplares inscritos (54)

4).- Inseminación artificial, con el fin de mejorar la ganadería nacional proporcionando a precios bajos a los ganaderos, semen de toros de alta calidad para que mejoren la calidad genética de sus propios sementales;

5).- Producción de sementales porcinos, en el Centro Nacional de Reproducción Animal, sito en la Posta Zootécnica de Izalco, Departamento de Sonsonate;

---

(53).- Durante el período julio de 1969 a junio/70, se informa de la asistencia de 249 Clubes: 66 de niñas y 124 de varones: 4963 niños.

(54).- Esta competencia está regulada por el "Reglamento Para el Re-



6º).- Construcción de Postas Zootécnicas, que para el período de 1970, pasaron a formar parte de la Dirección General de Investigación y Extensión Agropecuaria;

7º).- Programa de Mejoramiento Porcino (MEPO), que proporciona crédito y asistencia técnica a los porcuicultores;

8º).- Sanidad Animal, para velar por la salud del ganado, controlando las enfermedades o pestes en el ganado vivo, así como -- sus productos y subproductos, por medio de un estricto control de -- las enfermedades infecto-contagiosas, tales como prevención de la -- Brucelosis, Tuberculosis, Encefalomielitís Equina; enfermedades que se localizan por medio del Laboratorio de Patología Animal;

9º).- Labor de higiene y saneamiento avícola, asesorando -- a granjeros tanto en la promoción de la avicultura como en el combate de las plagas;

10º).- Servicio de Fitopatología para la buena reproducción, efectuando pruebas de diagnosis en las vacas preñadas;

11º).- Asistencia Veterinaria por medio de Oficinas Regionales, atendidas por Médicos Veterinarios;

12º).- Control de las exportaciones de ganado, con los requisitos legales y sanitarios correspondientes;

13º).- Registro de la Propiedad Ganadera, por medio de la Oficina Central para el registro y archivo general de los fierros o marcas de herrar ganado, actividad ésta regida por la Ley Agraria y el Reglamento para el Uso de Fierros o Marcas de Herrar Ganado y -- Traslado de Semovientes.

d).- Dirección General de Recursos Naturales Renovables:

Los objetivos principales de Esta Dependencia son: Investigar, conservar, evaluar e incrementar los recursos naturales renovables de que hablamos en su oportunidad, tales como suelo, agua -- flora y fauna; asimismo la evaluación y aprovechamiento del tiempo atmosférico y el clima, por medio de las Investigaciones Meteorológicas, e Hidrometeorológicas.

En términos generales, esta Dependencia desarrolla las siguientes actividades;

1º).- Ingeniería Rural, para el incremento del Riego, -- drenaje y conservación de suelos a nivel de fincas, financiados -- por el Programa de acción "Mejoramiento de Tierras Agrícolas", (META) (55) el Fondo de Desarrollo Económico del Banco Central de Reserva de El Salvador, y aporte de los particulares;

2º).- Asistencia a los agricultores en la conservación de suelos y agua, mejoramiento de sus instalaciones agropecuarias

---

registro Genealógico de Ganado: Decreto Nº 184, del 10 de Dic./64; D.O. de 17 del mismo mes y año: Art. 1.-

(55).- Esta actividad pasó a la Dirección Gral. de Obras de Riego y Drenaje.



(silos, porquerizas, estanques, edificios rurales, fábricas de derivados agrícolas, proyectos rurales de agua potable, aguas negras, vías de acceso externas y a nivel de fincas, tanques y Exposiciones a gropecuarias;

3ª).- Reforestación. Esta actividad tiene por objeto la experimentación, fomento, manejo y protección de los bosques, para establecer áreas de vocación forestal y aprovechamiento integral de los mismos;

4ª).- Piscicultura: Investigación e incremento de la piscicultura; reproduciendo variedades de peces que luego se utilizan para la reproducción en ríos, lagunas y estanques particulares. El estanque reproductor, se localiza en la Estación Experimental de Piscicultura de Santa Cruz Porrillo, que pertenece a esta Dirección General;

5ª).- Servicio de Investigaciones Hidrológicas, que sirve para poder evaluar científicamente el potencial hídrico nacional, como base para el estudio de los proyectos de riego, control de inundaciones, uso de agua potable, embalses y presas para la producción de energía eléctrica, siendo este Servicio, el organismo ejecutor -- del Proyecto Hidrometeorológico Centroamericano, que está financiado por el Fondo Especial de las Naciones Unidas y los Gobiernos de la región, cuya labor se sintetiza en el aforamiento de aguas superficiales, mantenimiento de estaciones hidrométricas, limpieza de pozos, levantamientos topográficos, registro de niveles en los lagos; estudio y evaluación de los recursos hídricos subterráneos, laboratorio de sedimentos para práctica de análisis químico del agua y muestras de sedimentos;

6ª).- Servicio de Investigación Meteorológica, a través-- del Servicio Meteorológico Mundial, (56) encargado de la observación e investigación de los procesos atmosféricos y las condiciones climáticas del país y pronóstico permanente del tiempo.

e).- Dirección General de Obras de Riego y Drenaje:

Esta es una dependencia especializada del MAG, que tiene a su cargo la planificación, desarrollo y administración de los proyectos de riego, drenaje, conservación de suelos y recuperación de tierras. A partir de enero de 1970 pasó a esta Dependencia la actividad de asistencia técnica para sistemas de riego a nivel de fincas, que estaban encomendada al Programa META. Entre otras actividades desarrolla: La construcción de Granjas Demostrativas a nivel de Proyectos, así como extensión agrícola, adiestramiento y divulgación. Por hoy, sólo el Proyecto de Avenamiento y Riego de Zapotitán es el que está siendo atendido especialmente, hasta dejar funcionando lo que será el primer Distrito de Riego del País técnicamente diseñado,

(56).- Tiene su fundamento en el "Convenio Interamericano de la Orga-

de acuerdo a la Ley de Avenamiento y Riego que recién ha sido aprobada por la Asamblea y sancionada por el Ejecutivo, según la cual sujeta la creación de los Distritos de Riego, a un Decreto Legislativo para establecer los máximos y los mínimos de tenencia de la tierra dentro del Distrito que se vaya creando de acuerdo a las posibilidades económicas del Estado y que serán administrados por esta Dirección General de Obras de Riego y Drenaje, que cuenta con personal técnicamente preparado.

f).- Escuela Nacional de Agricultura

Esta institución tiene como fin la enseñanza agropecuaria, contando con seis Departamentos que imparten las materias técnicas, que son: de Ciencias Básicas, Matemáticas Agrícolas, Economía Agrícola, Horticultura, Agronomía y Zootecnia. Además, se imparten todas las demás materias básicas de cultura general y científicas.(57)

La principal misión es graduar técnicos a nivel intermedio con grado de Perito Agrícola, graduaciones que son absorbidas en las labores del Sector Agropecuario, tanto por Instituciones Gubernamentales como por los particulares en general. Ha graduado en doce promociones, hasta el año 1969, a 558 Peritos.

Esta Institución es una Dependencia Directa de la Secretaría de Estado; está situada en el Valle de San Andrés, Departamento de La Libertad, entre los kilómetros 33 y 34 de la Carretera Panamericana.

Los aspirantes deben tener Título de Bachiller, profesor Normadista o Contador y se ingresa mediante becas concedidas por el Gobierno de El Salvador, en el Ramo de Agricultura y Ganadería y ha adquirido tanto prestigio internacional que cada año se ve honrada con la presencia de Estudiantes del Area Centroamericana y Panamá, para quienes se extiende el beneficio de las becas, a través del Programa de Acercamiento Centroamericano.

Los aspirantes tienen que someterse a un examen de admisión sobre matemáticas, Castellano, Química y Biología; además, examen vocacional agrícola y de habilidad. Se exige estricto examen de salud y físico, por cuanto las labores de campo son integrales. Las becas comprenden Estudio, alojamiento, alimentación, aseo de ropa y Asistencia Médico-Dental.

En esta Escuela se ha creado últimamente un Programa de Adiestramientos Intensivos a nivel de pequeños agricultores.

Entre las labores de enseñanza de trabajo de campo, los alumnos tienen que desarrollar las siguientes:

nización Meteorológica Mundial", de la cual nuestro país es signatario: Acuerdo Ejec. Nº 482, del 18 de Oct. de 1954; D.O. de 15 de abril de 1955; ratificado por D.L. Nº 1774, del 16 de marzo de 1955; D.O. de 15 Abril/55.-

(57).- Fisiología vegetal, Química Agrícola, Inglés, Castellano, Zoología Agrícola, Botánica Agrícola, Bioquímica, Entomología Económica, Suelos y Fertilizantes de Suelos, incluyendo sus respectivos laboratorios; Economía Agrícola, Administración Rural, Sociología Rural, Crédito Agropecuario, Contabilidad Agrícola, Estadística Metodológica,

1a).- Adiestramiento sobre reconocimiento y manejo de pastos y leguminosas; cereales básicos (maíz, arroz, frijol y maicillo), Oleaginosas (Soya, maní y ajonjolí); Cultivos Industriales (caña de azúcar, tabaco y algodón); adiestramiento en manejo y conservación, drenaje, riegos y fertilizantes; hortalizas, frutales y ornamentales;

2a).- Producción de leche, nutrición animal, Suinotecnia (técnica en el manejo de cerdos); manejo de ganado de carne, cunicultura (cría de conejos), apicultura (manejo de colmenas); anatomía y fisiología animal, sanidad animal, procesamiento de alimentos, Avicultura, Piscicultura, manejo de rastros, procesamiento de Leche Pasteurizada, embutidos, tocinetas, jamones y carnes condimentadas; producción de mantequilla, sebo de res, etc.

g).- Departamento de Defensa Agropecuaria

Funciona a nivel de la Secretaría de Estado, y tiene a su cargo el control de enfermedades y plagas del sector agropecuario, evitando que se introduzcan al país, animales, vegetales, productos y subproductos de éstos, de países calificados con enfermedades o pestes determinadas, tales como Fiebre Aftosa, Peste Bovina, Fiebre Porcina Africana, y otras enfermedades pecuarias y vegetales que puedan perjudicar la economía agropecuaria nacional.

Esta actividad ha sido objeto de preocupación del Estado, y fue declarada de necesidad y utilidad pública la lucha contra las plagas de origen animal y vegetal, por Ley, desde mayo de 1936 (58). Se encomendó al Poder Ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería para la vigilancia y campaña de las plagas y enfermedades, con la cooperación de la Asociación de Ganaderos de El Salvador, Asociación Cafetalera de El Salvador y la Comisión de la Industria Azucarera.

Posteriormente con fecha 1º de Julio de 1958, se creó por Decreto Legislativo (59) el servicio de Sanidad Agropecuaria, como atribución del Poder Ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería, a cargo del Departamento de Inspección y Cuarentena (ahora Defensa Agropecuaria).

Más tarde se emitió la Ley de Sanidad agropecuaria (60), la cual tiene por objeto la protección sanitaria de los recursos agropecuarios del país, por medio de la prevención, control y erradicación de las plagas, enfermedades y de otros agentes patógenos que afectan o destruyen la salud o la vida de los animales y vegetales. Esta Ley es la que faculta también al Poder Ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería, para que emita el Reglamento respectivo o Decretos especiales de cuarentena, mientras aquél no se dicte (Art. 18) Ha sido en base a esto que se han regulado por medio de Decretos especiales, todas las cuestiones relacionadas con la defensa agropecuaria,

**Matemáticas I y II, Física, Elementos de Topografía, Riego y Conservación de Recursos Naturales; Horticultura, Fruticultura y Caficultura.** Todas las especialidades, en 3 años que dura el período de preparación técnica.

(58).- Decreto Nº 56, de 30 de mayo de 1936; D.O. del 20 junio/36.-

(59).- Decreto-Ley Nº 229; 27 julio de 1961; D.O., 9 Agosto/61.-

(60).- Decreto Leg. Nº 29 de 10 de julio/58; O.G. 14 Ago. 1958.-

h).- Departamento Jurídico:

La labor de este Departamento es a nivel de todo el Ramo, y las distintas Dependencias que se dejan analizadas, así como sobre problemas específicos surgidos entre las demás Instituciones Autónomas adscritas. Por tal razón, su función es de carácter interdisciplinario en el sentido de conocer la legislación agropecuaria, además de poseer conocimientos especializados y en general, aspectos técnicos indispensables para su debida aplicación en los Proyectos de leyes, Reglamentos y Decretos que se elaboran, para el desarrollo y protección de los recursos naturales renovables. También se hace labor de Notariado, en los asuntos que interesan al Ministerio.

8).- INSTITUCIONES OFICIALES AUTÓNOMAS:

a).- Administración de Bienestar Campesino.

Los fines de esta Institución de Crédito Supervisado, creada como entidad Oficial Autónoma, con personería jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de San Salvador, cuyas relaciones con los Poderes Públicos es por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería, están determinadas en los objetivos de su Ley de creación (61) y son:

a).- Elevar por medio de un amplio Programa de Crédito Supervisado y técnicas adecuadas, la producción, los ingresos y obtener un mejor nivel de vida de agricultores y asociados o comunidades de bajos ingresos, formadas por estos;

b).- Prestar ayuda en la planificación de la explotación agrícola y del hogar del sector mencionado;

c).- Procurar la mejora de las formas de tenencia de la tierra;

d).- Fomentar las industrias agropecuarias de los agricultores y asociaciones o comunidades expresada;

e).- Facilitar los elementos necesarios de un eficaz y adecuado aprovechamiento de la tierra;

f).- La promoción y desarrollo de actividades que tiendan a la salubridad ambiental;

g).- Financiar la cancelación o pago de deudas onerosas y perjudiciales a la operación y conservación de la explotación agrícola y del hogar;

h).- Fomentar y organizar cooperativas y mercados rurales.

Tal puede verse la amplia actividad que esta Institución desarrolla, siendo su principal fin, mejorar el nivel de vida de los pequeños agricultores carentes de recursos; y en el Considerando III del Decreto se dejó claramente establecido que, mediante un programa (61).- Decreto Ley Nº 457, de 21 de Oct./63; D.O. del 4 de Nov./63.-

de Crédito Supervisado era una forma de lograr, por ser de beneficio público, salvaguardar la economía y el bienestar de la ciudadanía, - especialmente a la clase proletaria. Así se dijo y este fue el espíritu de la Ley. Es de acuerdo a ello, que esta Institución concede todas las formas de crédito agrícola que se conocen, y las cuales ya dejamos analizadas (62)

b).- Instituto de Colonización Rural.-

Es otra institución autónoma que tiene especial interés, por cuanto, pese a la falta de tierra para que cumpla a cabalidad su misión, es la Institución que debe estimularse introduciendo reformas de fondo en el momento dado en que se decida hacer Reforma Agraria Integral. Ya vimos especialmente el origen, desarrollo y funciones de esta Institución, por lo que nos remitimos a ello. (63)

c).- Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café.

Este Instituto su principal objetivo es aumentar la tecnificación de la caficultura, a más bajos costos de producción. Pero cobra interés especial para el agro, con miras a una Reforma Agraria, la actividad específica que mantiene por medio del Proyecto de Diversificación Agrícola en colaboración con la FAO, el cual ha entrado ya a sus tres años de labores, habiéndose verificado estudios en varios lotes agrícolas para implantar nuevas variedades de cultivos para el establecimiento de agro-industrias frutícolas provenientes de la intensificación de la siembra del limón, marañón, co- co, hortalizas.

d).- Asociación de Ganaderos de El Salvador.-

Esta Institución es una Corporación de Derecho Público y de Utilidad General, creada por Decreto Legislativo Nº 12, de fecha 2 de marzo de 1933, cuyo objeto principal es la producción de ganado vacuno y la crianza de razas puras para mejorar las criollas. Aunque efectivamente es una Asociación que persigue más que todo fines de lucro y está integrada principalmente por ganaderos que operan grandes explotaciones, (no menos de 50 semovientes, y por lo menos un toro y tres vacas de razas extranjeras de Pedigree, de acuerdo al Art. 3 de los Estatutos de la Asociación), presta un gran servicio a la ganadería nacional, y colabora con el Estado a través del ramo de Agricultura y Ganadería, a la solución inmediata de los pro-

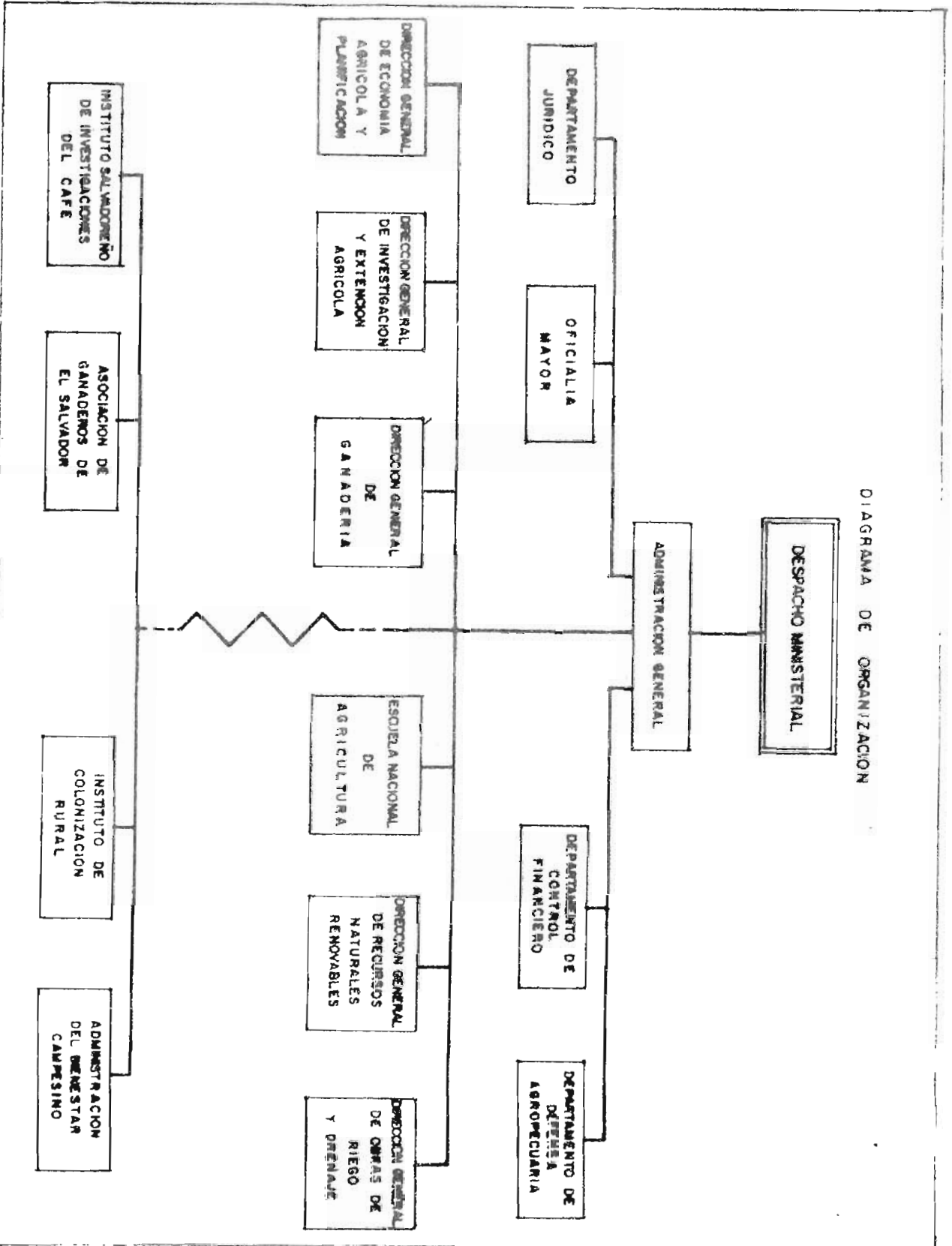
---

(62).- Ver CAPITULO III, PRIMERA PARTE, Nº 1, supra: pág. 157.-

(63).- CAPITULO I, Nº 3, supra, pág. 201.-

blemas que se afronten, especialmente en el control y erradicación-- de pestes que azotan a la ganadería, cuidándose especialmente por la prevención de éstas, todo lo cual repercute en beneficio de los pequeños ganaderos, en una forma indirecta, por supuesto.

Con lo anterior, hemos terminado de analizar el objetivo de cada dependencia e Institución dependiente del Ramo de Agricultura y Ganadería. El siguiente Organograma, indica la estructura de este Ramo:



## C) OTRAS INSTITUCIONES

### a) Federación de Cajas de Crédito

Los objetivos de esta Institución se proyectan en el agro salvadoreño, a través de sus Cajas Rurales, que atienden el crédito agrícola supervisado para el pequeño agricultor. Para el cumplimiento de sus fines, formula, y dirige programas que respondan a las necesidades de los campesinos, para prestarles, además, asistencia técnica a aquellos usuarios del crédito, para evitarles un fracaso y garantizarse una recuperación satisfactoria del crédito. Entre otras actividades, desarrolla las siguientes:

1a.) Relacionar sus programas con otros afines, de los organismos gubernamentales o entidades privadas;

2a.) Inspección de trabajos;

3a.) Demostración a grupos de agricultores;

4a.) Reuniones con agricultores para impartir asistencia técnica o giras educativas;

5a.) Estudio de Proyectos, entrevistas y encuestas. (64).

### b) Universidad de El Salvador

Por medio de la Facultad de Ciencias Agronómicas, se imparte la investigación y Extensión Agrícola. Cuenta con un Departamento de Estudios Agrosocioeconómicos, y una Agencia de Extensión Agrícola Experimental del Centro Universitario de Orienta, sito en el Cantón El Jute, jurisdicción de la ciudad de San Miguel, con el fin de intensificar los sistemas de divulgación agropecuaria conforme a las nuevas técnicas, proveyendo de asistencia gratuita a la familia campesina en los aspectos agropecuarios, mejoramiento de la comunidad y administración de juventudes rurales. Una labor idéntica a la que desarrolla a escala nacional el Ministerio de Agricultura y Ganadería. (65).

### c) Casas Distribuidoras de Productos Agroquímicos y Veterinarios

Estas casas, que pasan de diez, proporcionan asistencia técnica en el campo, en las siguientes actividades: Manejo de Granjas Avícolas y Ganaderas, Explotaciones Agrícolas con fines de riego y control de plagas. Efectúan visitas directas, dan consultas a los agricultores y reparten folletos ilustrativos. Esta actividad la proporcionan en forma gratuita. Los servicios veterinarios, son cobrados

(64).- "MONOGRAFIA DE EL SALVADOR", pág. 93-94.

(65).- Ibid, pág. 94-95.-

de acuerdo al costo del producto. Cuentan con más de 80 técnicos especializados que para el año de la encuesta (1968), habían dado asistencia técnica a agricultores y ganaderos, en total 6.176. -- (66).

d) Fondo de Desarrollo Económico del Banco Central de Reserva de El Salvador

Esta nueva y progresista actividad del BCR, destinada a facilitar el financiamiento a mediano, y largo plazo de obras de desarrollo económico en general, nació por su Ley de Creación, dada por Decreto Legislativo No. 142, del 13 de octubre de 1966, entre cuyos objetivos se canalizan los siguientes al sector agropecuario:

1a.) Incrementar la productividad de las tierras agrícolas mediante el riego, el drenaje y la conservación de suelos;

2a.) Mejorar e incrementar los hatos de ganado vacuno y porcino, los pastos y cercas e instalaciones ganaderas;

3a.) Incrementar la producción avícola y apícola;

4a.) Mejorar y expandir las explotaciones frutícolas;

5a.) Fomentar y diversificar la producción de alimentos para satisfacer la creciente demanda de la población;

6a.) La instalación de plantas procesadoras y de transformación de materia prima agropecuaria. (67).

e) Sistema Financiero Nacional, canalizado al Sector Agropecuario

El cuadro de la siguiente página resume el sistema crediticio canalizado al sector agropecuario, a través del Fondo de Desarrollo Económico:

---

(66).- "MONOGRAFIA DE EL SALVADOR", pág. 95-96.-

(67).- Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico: Art. 2.-



SISTEMA CREDITICIO NACIONAL

BANCO CENTRAL DE RESERVA  
DE EL SALVADOR

FONDO DE DESARROLLO ECONOMICO

I.-BANCA PRIVADA

II.-INSTITUCIONES MIXTAS

- 1.-BANCO HIPOTECARIO DE EL SALVADOR
- 2.-COMPAÑIA SALVADOREÑA DEL CAFE  
(Socios)
- 3.-FEDERACION DE CAJAS DE CREDITO
  - a.-COOPERATIVA CENTRAL
  - b.-CAJAS RURALES.

III.-INSTITUCIONES OFICIALES

- 1.-ADMINISTRACION DE BIENESTAR CAMPESINO
- 2.-INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO INDUSTRIAL (Agroindustrias)
- 3.-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA:
  - a.-MEJORAMIENTO GANADERO (MEGA)
  - b.-MEJORAMIENTO PORCINO (MEPO)

IV.-INSTITUCIONES PRIVADAS

- 1.- FINANCIERA AGRICOLA COMERCIAL, S.A. (Sólo hipoteca)
- 2.- COOPERATIVA ALGODONERA SALVADOREÑA LTDA. (Socios)

PROGRAMAS:

- 1.-Mejora e incremento producción animal;
- 2.-Adquisición Maquinaria Agrícola;
- 3.-Mejora Propiedad;
- 4.-Cultivos Permanentes.-

GARANTIA HIPOTECARIA

- " PRENDARIA
- " BANCARIA
- " PERSONAL

CREDITOS DE AVIO,

- " REFACCIONARIOS
  - a.-Mobiliarios;
  - b.-Inmobiliarios.

f) Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)

Fue creado por Decreto-Ley No. 840, del 13 de Septiembre de 1950, como fundación autónoma de derecho público, patrimonio propio y personería jurídica. Se relaciona con los Poderes Públicos, a través del Ministerio de Economía, pero su actividad tanto de fomentar la producción de alimentos básicos para la población, como la de regular el abastecimiento de los mismos a base de precios estables, dice íntima relación con el Sector Agropecuario, función sin la cual no es posible ofrecer al campesino precios que le garanticen no sólo el costo de sus cosechas, sino beneficios que le permitan mejorar su nivel de vida.

Su misión especial es el fomento de la producción de granos básicos para la población, tales como maíz, arroz, frijol; regular precios justos para garantizar el consumo de los mismos. Actualmente desarrolla labor de garante de precios justos a los pequeños agricultores.

De acuerdo a su propia Ley Orgánica, está facultado para efectuar por cuenta propia, operaciones de compra, venta, importación y exportación de productos alimenticios básicos, a efecto de absorber sobrantes o de cubrir faltantes en el mercado de dichos productos que puedan perturbar la función estabilizadora, operación que puede efectuar aun cuando no se encuentren dichos alimentos o cereales, sujetos a regulación. (Art. 29, literales a y b).

g) Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo

Esta nueva institución que está en proceso de su creación dentro del engranaje administrativo, fue creado por la Ley respectiva (68), como una necesidad de concentrar en una Institución especializada, toda la actividad cooperativista, diseminada anteriormente en diversas instituciones y agrupaciones, sin orden ni objetivos coordinados. Se creó por ley especial, como complemento para su debida aplicación de la Ley General de Asociaciones Cooperativas, dada por Decreto Legislativo No. 559, de fecha 25 de noviembre de 1969, que declara de utilidad pública la promoción y protección de las asociaciones cooperativas, entre las cuales están las Agropecuarias. Actualmente funciona su Primer Consejo de Administración, adjunto al Ramo de Trabajo y Previsión Social.

h) OTROS RAMOS

Existen los demás Ramos de la Administración Pública, que pue

---

(68).- Decreto Leg. Nº 560, de 25 de Nov. de 1969, de 25 de Nov./69.

den integrar sus actividades hacia el esfuerzo de la Reforma Agraria Integral:

a) Ministerio de Obras Públicas. Este Ramo tiene actividades de gran trascendencia que pueden canalizarse hacia la Reforma Agraria. Tal es la obra de infraestructura en carreteras de penetración, dejando las vías de menor importancia a nivel de Proyecto, a cargo de la Institución a cargo de la Reforma. También cuenta, en nuestro medio, con el Instituto Geográfico Nacional, que tiene a su cargo la ejecución del Catastro del territorio nacional, a fin de localizar correctamente los bienes inmuebles, sus verdaderas superficies y linderos, su valor y su productividad, por medio del Catastro físico Preparatorio, o Geométrico Parcelario (69). Todo lo cual es de primerísima necesidad como inventario de nuestro recurso tierra, porque así sabremos en cualquier momento la cantidad y calidad de tal recurso, en aquellas regiones que se afectaren con la Ley de Reforma Agraria.

b) Ministerio de Educación. Es de tan vital importancia la Educación en el área rural, que sin ella los pueblos tienden a embrutecerse para permanecer en el conformismo, sin un nivel de aspiraciones decoroso. Esta labor orientada más a la educación agropecuaria, debe estar a cargo de este Ramo, en estrecha colaboración con las entidades que tienen educación especializada hacia el Sector Agropecuario, tales como la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de El Salvador, y la Escuela Nacional de Agricultura del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

c) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La salud del pueblo, por constituir un Bien Público (Art. 205 C.P.), es fundamento de la vida y la energía requerida en el Trabajo; aquélla y éste, gozan de la protección del Estado; de tal manera que el campesino tiene que mantener siempre su entusiasmo por el trabajo en su parcela, razón por la que él y su familia deben permanecer en óptimas condiciones de salud. Si por un caso llega a faltar ésta, el Estado esté en la obligación de restablecerla. Es por ello que este Ministerio debe trabajar en estrecha colaboración con la Reforma Agraria Integral.

d) Ministerio de Economía. Debe velar por la comercialización adecuada de los productos agropecuarios a precios razonables, estabilizando éstos en garantía del nuevo productor del campo, favorecido con la Reforma, evitando la introducción foránea de los mismos -

---

(69) Ley del Catastro: Decreto Leg. Nº 638, de 12 de marzo, 1970; D.O. de 19 Marzo /70.

productos, de otros países, para mantener estable la producción y los precios en los mercados internos.

e) Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Este Ramo debe -- mantener una constante preocupación por mejorar los salarios mínimos de quienes, aún con la Reforma Agraria, se quedaron sin tierra, ya -- por no haber calificado como beneficiarios, ya por haberse agotado el recurso en la región.

f) Ministerio de Justicia. Crear sistemas de Registros especiales para control de la propiedad rural, especialmente de los nuevos propietarios en calidad de arrendatarios con promesa de venta, a fin de inscribir este contrato sui-generis en su integridad, y no sólo en lo que respecta al Arrendamiento.

g) Ministerio de Defensa. Velar porque la Ley o los fallos especiales dados por las autoridades competentes, tengan su debido cumplimiento y protegiendo a los nuevos propietarios campesinos, a fin de que sus derechos no sean atropellados.

#### E) OTROS PODERES PUBLICOS

a) Poder Legislativo. El principal, puesto que de él emana la Ley de Reforma Agraria, y tiene que velar por el proceso de Reforma, a fin de hacer las modificaciones pertinentes, mediante la necesidad vaya siendo establecida.

b) Poder Judicial. Debe integrar sus esfuerzos, en primer lugar, dando opiniones favorables de aquellas leyes que, como la de Reforma Agraria, modifican instituciones legales anacrónicas. En segundo lugar, propugnar por la creación de Tribunales Especializados para los problemas propios de la Reforma Agraria, que agilicen los trámites en provecho del Sector Agropecuario en general, si es posible creando -- Jueces Móviles que se desplacen con competencias especiales, a fin de acudir a donde esté el problema, como existen en algunos países del Sur (Bolivia, Chile).

#### F) INSTITUCIONES PRIVADAS

a) Asociación Nacional de Agricultores (ANA). Esta Institución cuya acta de fundación es del 101 de Marzo de 1968, aunque en sus objetivos tenga los de "El estudio, planeamiento y resolución de los -- problemas que tiendan a limitar el desarrollo de la agricultura salvadoreña en todas sus ramas" (Art. 4, literal b), y el de "Fomentar las buenas relaciones entre los distintos sectores agrícolas" (Art. 4, li

teral e), su objetivo especial no fue dicho en sus Estatutos, cual es el de la defensa de los propios intereses de la Asociación, puesto -- que se oponen a toda Ley que propenda el beneficio de la colectividad tal como quedó demostrado en la oposición pública a la promulgación de la reciente Ley de Avenamiento y Riego. En consecuencia, con Instituciones de esta naturaleza, no se cuenta para coordinar esfuerzos hacia la Reforma Agraria Integral, porque precisamente su verdadero objetivo es impedir que la tierra llegue al campesino.

b). Asociación Salvadoreña Agropecuaria. Su fundación es del 22 de abril de 1968. Viene siendo una filial de la ANA, con idénticos objetivos aparentes a beneficiar al sector agropecuario. La verdad es que son una misma cosa con la anterior, y huelgan los comentarios, pues cuando en el literal b) del Art. 4 establece como objetivo el de "Gestionar ante quien corresponda la promulgación, reforma y derogatoria de leyes, reglamentos, acuerdos, tarifas y demás disposiciones que favorezcan los intereses de la Agricultura y Ganadería", ha quedado demostrado en sus pronunciamientos múltiples en ocasión de -- las discusiones sobre la Ley de Avenamiento y Riego, que esas gestiones son para favorecer sus propios intereses, y no los generales de la Agricultura y Ganadería.

## CONCLUSION Y TESIS

Un esfuerzo supremo hizo posible llegar hasta el fin de esta Tesis. Hemos visto cómo a través de todos los tiempos el binomio Hombre-Tierra ha sido indestructible; cómo el mismo hombre ha buscado -- justificación al derecho de propiedad y cómo, a pesar de todo, el problema ha estado siempre presente ahí donde pocos -- valiéndose del poder--, han marginado a las mayorías de ese derecho, con lo que ha sido un común denominador de todas las generaciones, el que la tierra no -- ha estado en manos de quien la trabaja, sino de quienes han ostentado presión y poder.

Por tal motivo la gente con alguna sensibilidad social, ha querido encontrar solución a este eterno problema que acicatea a la humanidad reglajándose en hambre y miseria. De allí que la Reforma Agraria ha querido ser la panacea del desheredado. Por ello mismo nos -- propusimos analizar -- dentro de nuestros alcances--, este apasionante -- problema de la Reforma Agraria Integral, con el sano propósito de -- plantear sus problemas y dar algunas soluciones, a fin de incentivar la inquietud del tema a quienes tengan la oportunidad de leer esta humilde Tesis.

Esta Tesis no podía quedarse hasta el análisis técnico de la Reforma Agraria Integral, sino que teníamos que hacer un esfuerzo por analizar nuestro particular caso de El Salvador, para ver cómo se ha -- venido comportando este fenómeno universal resultante del hombre y la tierra, a través del tiempo, para luego llegar a elaborar un inventario somero de los recursos que poseemos en pro del desarrollo del Sector Agropecuario. Esto, con la deliberada intención de sacar una CONCLUSION y formular nuestra TESIS o proposición, después de conocer el problema y haber pretendido analizarlo desde todos sus ángulos; y, en este caso, es la siguiente: Tenemos a la mano todos los recursos necesarios para hacer Reforma Agraria Integral en El Salvador. Sólo falta la tierra necesaria, pero no en el sentido material de la palabra. -- Falta para la mayoría de la población, pero abunda en manos de pocos. Sólo es cuestión de decisión política del Gobierno, en un momento dado, para emitir la Ley respectiva y afectar la tierra necesaria. Por lo demás, nuestros recursos humanos incluyendo personal calificado, los tenemos. Sólo falta integrar esfuerzos sin dispendio, evitando que -- en distintas Dependencias o Instituciones se repitan lastimosamente -- actividades de la misma naturaleza. O sea, que la Institución de la Reforma Agraria debe absorber todas aquellas actividades propias de --

la Reforma, a nivel de Proyectos Específicos: Investigación y Extensión Agropecuaria, Desarrollo Rural y de la Comunidad, Sociología Rural, Crédito Agropecuario, Comercialización, etc.; y deben coordinarse hacia la Reforma todas las demás actividades que el Estado ejerce a través de los demás Ministerios e Instituciones Autónomas: Educación, Salud Pública y Asistencia Social, Obras Públicas, Defensa Agropecuaria, etc.

Por la propia limitante del factor tierra, aunque se afecte toda la tierra ociosa y mal explotada, y por el propio fenómeno de la proliferación de la familia campesina que en corto plazo tiende a expandirse y a dividir la pequeña propiedad en tantas partes como hijos hayan procreado los Jefes de Familia, por culpa de nuestro propio sistema sucesoral, mi Tesis se concreta a decidirse por proponer una Reforma Agraria Integral bajo el sistema de propiedad comunal, en donde la propiedad de la tierra sea de todos los adjudicatarios de parcelas, a nivel sectorial; o sea, que de acuerdo a la extensión de la región y a la afinidad de los grupos familiares, pueden formarse tantas comunidades como sea posible, tomando en cuenta la índole de la explotación. Pues es más fácil prestar asistencia técnica y canalizar el crédito agrícola a nivel de Comunidad, que a cada adjudicatario por separado. Además, lo importante de este sistema es que la tierra sigue manteniendo su unidad de producción, cuestión de suyo interesante y que ha dado excelentes resultados en nuestro país, a nivel de Comunidades como las de Joya de Cerén y Sitio del Niño en el Departamento de La Libertad, tal como dejamos dicho (70). Del mismo modo, este sistema de explotación comunal permitiría la integración a nivel nacional de agro-industrias-, a fin de que las mismas comunidades procesen los productos obtenidos, bajo la dirección técnica no sólo de la Institución de la Reforma Agraria, sino de las demás instituciones gubernamentales y de la propia empresa privada. O sea, un esfuerzo integrado a nivel nacional, que permitiría a no muy largo plazo un desarrollo integral del agro salvadoreño.

La reforma Agraria Integral, es, pues, la solución insustituible en El Salvador para elevar los actuales niveles de vida de la población rural marginada actualmente del consumo, incluso de los alimentos básicos. Es el Programa Integral que traería pleno empleo a nivel nacional, porque habiendo trabajo permanente en el agro, no habría inmigración a las ciudades; las fábricas acelerarían su pro-

---

(70).- Ver CAPITULO I, 3, h), pág. 208.-



caso de producción en proporción directa a la demanda de más alimentos, vestido, servicios e incluso artículos de lujo que ahora están marginados del poder adquisitivo del 60% de la población, o más. Y como consecuencia directa, la población obrera aumentaría en el área urbana con mejora en los salarios; el vicio y la prostitución menguarían su ritmo de crecimiento; habría mejor mercado interno -- sustituyendo importaciones que son fuga de divisas y oportunidad de mejor mercado externo para nuestros productos, que las genera. Todo esto traería consigo el ansiado despegue de nuestra patria hacia un nuevo mundo de progreso.

La oportunidad que he tenido de escribir esta Tesis para expresar mis ideas al respecto, no fue producto de arrebatos alguno. El esfuerzo ha sido de un largo proceso de estudios y análisis para decidir el tema. Lo escrito, escrito está. Quede como una inquietud de mi parte para prevenir hechos futuros que devendrán insustituiblemente como producto de la misma sociedad que va exigiendo cambios, cuando no se les den voluntaria e inteligentemente. Siguen, pues, teniendo vivencia las palabras de nuestro eximio pensador, Alberto Masferrer, quien en su "El Mínium Vital" escribiera: "Hoy -- más que nunca, debemos recordar que las sociedades se transforman -- rápidamente; que las ideas y las cosas YA NO ESTAN, SINO QUE VAN. El concepto estático de nación y de sociedad, tiene que ser sustituido por el concepto DINAMICO". (71).

---

(71).- Alberto Masferrer: "El Mínium Vital", Biblioteca Popular, pág. 24.-





- 16.- MAGNO TULLIO SANDOVAL: "INVESTIGACION PERSONAL, Comunidad Sitio del Niño, Nov. 1968.-
- 17.- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA: "INFORME DE LABORES, Julio 1969- a Junio 1970",
- 18.- REPUBLICA DE EL SALVADOR: "CODIGO CIVIL, Edic. 1967.-
- 19.- GONZALO FERNANDEZ DE LEON: "DICCIONARIO JURIDICO", Editora FIDENTER, Bs. As. 1955.-
- 20.- ALI JOSE VENTURINI: "EL DERECHO DE PERMANENCIA AGRARIA Y EL DESALOJO DE FUNDOS RUSTICOS ARRENDADOS U OCUPADOS UNILATERALMENTE", INSTITUTO AGRARIO NACIONAL, CARACAS, VENEZUELA, 1968.
- 21.- LUIS SALVADOR PEÑA: "EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO EN EL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO", Tesis doctoral, Biblioteca Fac. de Derecho 1968.-
- 22.- GUNNAR MYRDAL: "INFORME DE LA CONFERENCIA MUNDIAL DE REFORMA AGRARIA", ANEXO 5, Discurso de Apertura, FAO, 1966.-
- 23.- COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGROPECUARIO: "EL SALVADOR: CARACTERISTICAS GENERALES DE LA UTILIZACION Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA", Agosto 1968.-
- 24.- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA: Datos de la Dirección General de Economía Agrícola y Planificación.-
- 25.- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA: PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO.-
- 26.- CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y COORDINACION ECONOMICA: "INDICADORES ECONOMICOS Y SOCIALES" Mayo-Agosto, 1970.-
- 27.- ASAMBLEA LEGISLATIVA: "LEY DE SANIDAD AGROPECUARIA (Agosto 1961); LEY DE BIENESTAR CAMPESINO (Oct. /63); LEY DE CREACION DEL FONDO DE DESARROLLO ECONOMICO, (Oct. /66), LEY ORGANICA DEL INSTITUTO REGULADOR DE ABASTECIMIENTOS (Sep. 1950) LEY DE CREACION INSTITUTO SALVADOREÑO DE FOMENTO COOPERATIVO" (Nov. 1959).-
- 28.- ALBERTO MASFERRER: "EL MINIMUN VITAL" BIBLIOTECA POPULAR San Salvador, Agosto de 1928.-