

terísticas propias de la agricultura como actividad económica (riegos, dependencia económica, menor rentabilidad, lenta recuperación, importancia política de los alimentos, etc.) sino que principalmente porque la sociedad está interesada en su prosperidad de modo que no sea un freno al desarrollo económico general.

II. Necesidades de Capital.

En los procesos normales de explotación agropecuaria hay una tendencia a un mayor uso de capitales debido a los avances tecnológicos, crecientes costos de mano de obra, nuevas exigencias del productor y su familia por más altos niveles de vida, más complicadas relaciones de comercialización, y mayor propensión a alcanzar la categoría de establecimientos comerciales en desmedro de los de subsistencia o autoconsumo.

Estas tendencias se traducen en mayores volúmenes de capitales no solo para la compra o arrendamiento de mayores cantidades de tierra, sino para construcciones e instalaciones o mejoramiento de las ya existentes, mayores comodidades para vivienda, almacenaje de productos o mantención de ganado, compra de maquinarias, mejores reproductores, semillas de calidad, pesticidas, abonos, etc.

Además de estas necesidades que catalogamos dentro del proceso agrícola normal, la operación de nuevos predios creados en un proceso de subdivisión de tierras o Reforma Agraria, requiere capitales adicionales para pagar la tierra, hacer construcciones, plantar frutales o forestales, iniciar la actividad agropecuaria y lo que es muy importante, mantener al productor y su familia desde su llegada hasta el momento en que los ingresos provenientes de la explotación de la nueva finca sean mayores que los gastos de operación.

La existencia de capitales -o su reemplazo temporal denominado crédito - dentro de un programa de Reforma Agraria, deberá tener una consideración primordial desde la iniciación de su planeamiento.

Si aceptamos: 1) que la determinación del "tamaño físico" de las parcelas o fracciones de tierra debe responder al concepto de Unidad Económica, 2) que Unidad Económica es una superficie de tierra que mediante el buen uso de recursos debe permitir al productor (1) lograr un ingreso

(1) Para los fines de este trabajo empleamos como sinónimos "productor", "colono" y "operador" en una aceptación amplia para referirse a sujetos de colonización o de reforma agraria ya sea monofamiliares, plurifamiliares, particulares o colectivos.

determinado para cumplir ciertos fines (nivel "adecuado" de vida, mantención de la productividad de los recursos, capitalización, etc.) y 3) que los ingresos son función de cantidad, calidad y uso de recursos; debe aceptarse también que la propia determinación de la superficie que constituirá la Unidad Económica deberá depender de la cantidad de capitales que el productor dispondrá para su manejo.

Por tanto, los créditos de que se deberá disponer es un aspecto que se debe considerar en todas las etapas de un programa de Reforma Agraria incluyendo por cierto la política de selección de los colonos. En el entendido que se quiere dar a todos iguales oportunidades de ingreso, mientras más bajo sea el nivel económico de los nuevos productores, mayores serán las cantidades de créditos necesarios.

Si el nuevo productor no dispone de capitales suficientes -y lo normal será que no disponga de ellos- tiene dos alternativas principales: a) formar capitales mediante la aplicación casi exclusiva de trabajo a la tierra y b) Obtención de créditos.

Para el primer caso tiene incluso una larga serie de prácticas agro-nómicas que no requieren de inversiones para rendir grandes beneficios. De este tipo son por ejemplo: épocas de laboreo, profundidad de siembra, rotaciones culturales, selección de rubros, espaciamiento, raleos, formas de poda, sistema de pastoreo, etc. Pero siempre tiene un problema para lo cual es indispensable algún capital: su mantención durante el primer período de formación de su predio. En la práctica ello se resuelve por uno o más de los siguientes caminos: 1) vivir a un nivel de mínima subsistencia, 2) trabajar parte de su tiempo por un salario fuera de su parcela, 3) iniciar algún rubro de muy rápido retorno aunque no sea el más apropiado para el tipo de explotación aconsejable en su predio. De todos modos esto significará un uso inferior de sus recursos, un estagnamiento en el proceso productor o una velocidad muy baja de desarrollo. La consecuencia final será un círculo vicioso que hace muy difícil o imposibilita el progreso: no capitaliza porque sus ingresos son permanentemente muy bajos y no logra mayores ingresos ^{porque carece de capitales.} Los escasos ingresos obtenidos se emplean para un bajo consumo familiar y para volverlos a invertir dentro del predio como capital circulante para repetir el mismo proceso de pobres cosechas. En caso de períodos desfavorables por condiciones adversas de clima o plagas, el colono probablemente deberá abandonar sus intentos de ser productor y emplear su trabajo como peón de otros establecimientos o emigrar al medio urbano.

Esta lucha, ha sido la lucha heroica de los productores de colonizaciones espontáneas y de gran cantidad de subdivisiones de tierras hechas por muchos organismos oficiales en nuestros países.

La segunda posibilidad es obtener créditos.

III. Estructura de Capitales.

Entendemos por Estructura de Capitales la proporción en que se encuentra cada clase de capital dentro del total de inversiones de un establecimiento. La estructura varía principalmente con el tamaño del predio, tipo de tenencia de la tierra y tipo de agricultura.

Nos limitaremos a presentar dos ejemplos provenientes de diferentes Estudios de Administración Rural, con el objeto de apreciar la importancia relativa de cada tipo o clase de capital y sus consecuencias en programas de crédito agrícola, subdivisión de tierras, cambios en los tipos de explota-

Ejemplo No.1

Cuadro No. 1 a.

Estructura de Capitales en predios de gran tamaño y en predios subdivididos por un Programa de Colonización.
Alegrete, Río Grande Do Sul, Brasil, Año Agrícola 1960-61 1/

	Núcleo Colonial		Estancias	
	Miles de Cruceiros	%	Miles de Cruceiros	%
Tierra	48.428	50.6	48.843	55.9
Construcciones y Mejoras	12.019	12.5	3.010	3.4
Maquinarias e implementos	6.451	6.7	1.803	2.1
Ganado lechero	14.636	15.2	74	0.1
Ganado extensivo	455	0.5	31.155	35.6
Ganado intensivo	2.172	2.3	138	0.2
Animales de trabajo	10.335	10.8	1.272	1.4
Capital Circulante	1.301	1.4	1.116	1.3
TOTAL CAPITAL	95.797	100.0	87.411	100.0
Superficie Total Hás.	3.664		3.819	
No. de Equivalente-Hombres	186		8.4	
No. Total Jornadas	38.072		2.595	
Entrada Bruta por Há	Cr. 3.929		Cr. 1.867	

ción, etc. Conviene recordar que incluso sin haber cambios reales en el monto y valor intrínseco de los bienes de un predio, puede haber cambios artificiales de estructura de capitales como consecuencia de cambios en los valores de tierras por plusvalía o inflación, cambios de precios de maquinarias por modificaciones en política cambiaria u otras razones; pero este hecho no quita importancia a la comparación de estructura dentro de un determinado año agrícola.

Se observa que el valor de la tierra es prácticamente igual para el promedio de estancias de la zona y para el total de parcelas que en conjunto suman una superficie similar. O sea que no se estaría reconociendo diferencias en clases de suelos y ubicación de ambos tipos de establecimientos.

Como primera consecuencia lógica de la subdivisión de la tierra, el valor de las construcciones es muy superior para el conjunto de parcelas que para el promedio de las estancias estudiadas. Lógicamente en las parcelas es necesario un número mayor de casas habitación que, aunque de calidad y valor muy inferior a la de la casa de una estancia, en conjunto asciende a un valor mucho mayor. Si a ello se suma la mayor superficie edificada en galpones, establos, y otras construcciones se explica que en las parcelas haya un Capital de Mejoras Pasivas cuatro veces mayor que en el promedio de las estancias.

Como segunda consecuencia, de este cuadro se deduce un cambio en el tipo de explotaciones que se comprueba por:

- a) Capital de Explotación Fijo Muerto (maquinarias, implementos) 5,5 veces mayor en las parcelas que en las estancias
- b) Ganado lechero más otros de tipo intensivo (aves, cerdos) 7,7 veces mayor en las parcelas que en las estancias.
- c) Ganado de tipo extensivo 6,7 veces mayor en las estancias que en las parcelas.

El Capital Circulante es muy bajo y no acusa mayores diferencias entre ambos tipos de tamaño. Estaría indicando pobre manejo y carencia de técnicas modernas que en general exigen mayores niveles de gastos directos que los que se desprenden de las cifras anteriores.

En términos de Capital Total tampoco se observa en este caso grandes diferencias (10%), o sea que es más una situación de distribución o estructura interna de capitales que de cantidades totales.

Con respecto a créditos estas cifras permiten ideas claras con respecto

a la orientación que debería esperarse de un programa de financiamiento por medio de créditos en una subdivisión de tierras en la zona y los tipos de explotación de los predios estimados.

Aunque no esté directamente relacionado con el tema que tratamos, es interesante señalar otros aspectos que se deducen de las cifras del cuadro que comentamos:

a) El número de Equivalentes-Hombre es 22 veces mayor en las parcelas que en el promedio de las estancias; el número de Jornadas es 14,6 veces superior. (consecuencia de un distinto tipo de agricultura).

b) La Entrada Bruta es 110% superior en las parcelas que en las estancias.

Si no consideramos el valor de la tierra en la composición del capital, los hechos señalados más arriba se refleja con mayor fuerza:

Cuadro No. 1 b.

Capital sin tierra en el Núcleo Colonial y Estancias. Alegrete, R.G.S., Brasil. 1960-61

C A P I T A L E S (Sin Tierra)	Núcleo Colonial		Estancias	
	Miles de Cruceiros	%	Miles de Cruceiros	%
Construcciones y Mejoras	12.019	25.4	3.010	7.8
Maquinaria e Implementos	6.451	13.6	1.803	4.6
Ganado Lechero	14.636	30.9	74	0.2
Ganado Extensivo	455	1.0	31.155	80.8
Ganado Intensivo	2.172	4.6	138	0.4
Animales de Trabajo	10.335	21.8	1.272	3.3
Capital Circulante	1.301	2.7	1.116	2.9
TOTAL CAPITAL Sin tierra	47.369	100.0	38.568	100.0

Ejemplo No.2

Cuadro No.2

Recursos de Capital de la Colonia
Pedro Aguirre Cerda. Provincia O'Higgins. Chile 1/

	Distribución de Capitales	
	En porcentaje	
	Sobre Capital Total	Sobre Capital Sin Tierra
Tierra	42.88 %	
Mejoras Activas	27.17 %	47.56 %
Mejoras Pasivas	18.35 %	32.12 %
Maquinaria	4.95 %	8.68 %
Ganado	4.00 %	7.01 %
Circulante	2.65 %	4.63 %
T O T A L	100.00 %	100.00 %

En las cifras del cuadro anterior se observa la importancia de las mejoras activas que revelan un tipo de agricultura con fuerte tendencia a frutales. Estas mejoras activas sumadas a las pasivas alcanzan a un 45.52% o sea que sobrepasan al valor de la tierra. Es un caso a tener presente en los programas de subdivisión de tierra que entrañan cambio en los tipos de explotación; se hace evidente la importancia que el crédito agrícola debería desempeñar para acelerar y facilitar técnicamente la nueva explotación. Significa la necesidad de considerar no solamente capitales para la formación de las mejoras activas sino también fondos para el mantenimiento de la familia durante el período de formación de los frutales. Obsérvese que los capitales de recuperación a largo plazo - y que por lo tanto requieren créditos a largo y mediano plazo - suman en este caso 88.4%.

IV. Uso de Créditos.

No parece necesario entrar en detalles para aceptar que en general con mayores cantidades de Capital, la Administración puede hacer un uso más eficiente de la Tierra y Mano de Obra permitiendo mayores niveles de producción.

El crédito, si es bien empleado, es ciertamente útil para acelerar el

1/ Departamento de Economía Agraria. Ministerio de Agricultura de Chile. "Estudio de la Colonia Pedro Aguirre Cerda", 1959. Estudio realizado por encuestas personales a 71 parceleros dentro de un total de 165 parcelas que constituyen la Colonia.

proceso de producción e incluso puede aceptarse que suele actuar como un elemento de estímulo al productor, que tiene el incentivo de estar obligado a cumplir sus compromisos. Es una herramienta poderosa en el aumento de la productividad; pero lo es en la medida que esté reemplazando transitoriamente a capitales que el productor no ha formado. Pero vale la pena tener presente que uso de capitales no significa necesariamente crédito.

El crédito es generalmente una ayuda valiosa para la mejor administración de un establecimiento y el mejor uso de los recursos de producción. Sin embargo debe tenerse presente que también involucra riesgos que son mayores mientras mayor es el crédito en relación al monto de los capitales propios. A esto se refiere el aforismo o principio de los Riesgos Crecientes que establece que a medida que se expande un negocio con capital prestado, mientras mayor sea la proporción de éste sobre el capital total, aumentan las posibilidades de perder lo propio.

Otro riesgo del crédito consiste en que cuando hay muchas facilidades para obtenerlo hay cierta tendencia a comprar lo que no es indispensable.

En general será conveniente usar crédito cuando el factor capital está en desequilibrio con los factores tierra, trabajo y administración.

El principio de los Rendimientos Económicos Decrecientes y las relaciones entre insumos adicionales y productos adicionales tiene por cierto plena vigencia cuando se trata del insumo capital. Vale decir que nos será conveniente usar crédito cuando el valor del producto adicional que se obtenga gracias a su empleo sea mayor que el valor total del costo del crédito (tasa más sobretasas) que representa el valor del insumo adicional.

Para ilustrar este hecho podemos usar un cuadro en que se relaciona el monto de capitales de explotación por hectárea con la Utilidad obtenida en predios remolacheros de la provincia de Bío-Bío. Chile. (1)

Grupo	Promedio - Capital de Explotación por		"Utilidad" por		% Utilidad sobre Capital de Explotación marginal
	Há.	— Eo	Há.	— Eo	
I	9,80		-	4,50	
II	23,10		+	0,90	40%
III	37,70		+	5,80	34%
IV	52,80		+	9,90	27%
V	92,00		+	15,60	15%

(1) Enrique Delgado, Emilio Montero. "Administración Rural en Predios con Remolacha Azucarera, de la Provincia de Bío-Bío". Año Agrícola 1954-1955. Depto. Economía Agraria, Sección Administración Rural, Santiago, Chile.

Se observa que el grupo de predios con E° 9,80 por hectárea de Capital de Explotación tuvieron una pérdida de E° 4,50 por Ha., cuando el Capital de Explotación se sube a E° 23,10 por Ha. la utilidad pasa a ser de E° 0,90 por Ha., o sea una "Utilidad marginal" de E° 5,40 que significa un 40% del "capital de explotación marginal" que en este caso es de E° 13,30 por Ha.

A medida que aumenta el capital de explotación la utilidad por hectárea continúa aumentando, pero cada vez en menor proporción. En este caso tendremos que si el "costo total del crédito" es por ejemplo de 18% convendrá utilizarlo solamente hasta el nivel un poco superior al Grupo IV o sea E° 52,80 por hectárea en que la utilidad marginal alcanza a 27%. Más arriba de este nivel la utilidad total aumenta pero no compensaría el valor del mayor capital empleado.

Otro aspecto importante que se deduce del cuadro anterior es que si los recursos de capital son muy escasos y/o muy caros en términos de intereses o riegos, puede ser conveniente trabajar a menores niveles de utilidades; pero logrando más altos retornos marginales sobre mayores superficies de tierra, lo que en programas de Reforma Agraria se traduce en un mayor número de productores o colonos beneficiados.

A pesar de las necesidades de crédito en la agricultura y muy especialmente en los programas de Reforma Agraria, hay productores que no se interesan en obtenerlos. Es conveniente recordar las razones que suele darse para el no empleo de créditos. De este conocimiento puede deducirse algunas medidas a tener presente en una política crediticia muy especialmente cuando se refiere a nuevos productores que no están acostumbrados a desempeñarse como empresarios. Las principales razones son:

- a) Temor al riesgo de no poder pagar los servicios: riesgos climáticos, de precios, de salud del productor y/o su familia, edad.
- b) Desconocimiento de los sistemas crediticios disponibles por el productor.
- c) Falta de garantía: no saneamiento de títulos de propiedad, condición de colono, carencia de "fianza".
- d) Sistema muy complicado fuera del alcance de la instrucción del productor: formularios, estados de situación, trámites, etc.
- e) Costos muy altos de los créditos (tasa más sobretasas).
- f) Aspectos psicológicos: "no deber favores", "preferir dormir tranquilo"; temor al ridículo: "que digan que no".

- g) Malas experiencias anteriores ya sea personales o de conocidos en cuanto al resultado del crédito o del trato recibido por las instituciones crediticias.
- h) Lejanía de la institución crediticia con respecto al predio.
- i) Despreocupación del productor por mayores ingresos o ignorancia sobre la forma de usar capitales.

V. Características de los Créditos en un Programa de Reforma Agraria.

Los antecedentes expuestos en los Capítulos anteriores, complementados por los Anexos que se acompañan, (1) nos permite deducir las características de los Créditos que debería otorgarse a los nuevos productos en un Programa de Reforma Agraria.

A. De Adquisición de Tierras.

En el financiamiento del valor de la tierra, sería del caso considerar diversas alternativas:

1. Que las instituciones de la Reforma Agraria no paguen la tierra a sus propietarios originales (que incluso podría ser el Estado) y la entregue a sus colonos, ya sea gratuitamente, o por arrendamiento, o por enfiteusis, o en propiedad a pagar en créditos.
2. Que la institución de Reforma Agraria pague a los propietarios originales en bonos (reajustables o no, rescatables a plazo fijo o no, transferibles o no), en diferentes condiciones de interés y amortización y que transfiera el pago de estos bonos a los colonos mediante procedimientos administrativos de la propia institución. También podría hacerse cargo del pago de los bonos y entregarle la tierra a los colonos en cualesquiera de las formas antes señaladas.
3. Que la institución de Reforma Agraria pague a los propietarios originales en dinero en efectivo y entregue la tierra a los colonos en cualquiera de las formas antes señaladas.
4. Combinación de sistemas anteriores.

Por tanto, al hablar de Crédito para adquisición de tierras en un programa de Reforma Agraria, estamos refiriéndonos a una de las formas de ad-

(1) Anexo I: Clasificación de Capitales Agrícolas
Anexo II: Clasificación de Créditos Agrícolas
Anexo III: Plan de Explotación
Anexo IV: Necesidad y Distribución de Créditos

quisición, la compra a plazos, sin desconocer la existencia de otras tan importantes como la enfiteusis.

El Crédito para adquisición de Tierras debería ser:

- a) A largo plazo; probablemente 25-30 años.
- b) A bajo interés: probablemente no superior a la "renta de la tierra".
- c) De garantía hipotecaria; sobre la misma tierra que se transfiere.
- d) De valor reajutable. En países con procesos inflacionarios es indispensable tomar medidas que impidan la desfinanciación de las instituciones de Reforma Agraria. Probablemente el reajuste debería hacerse sobre un Índice Ponderado de Precios al Productor sobre la base de los productos que se incluyen en el tipo de agricultura recomendable para la zona en que se hace entrega de la tierra.

En el valor de la tierra podría incluirse los costos de subdivisión de tierras y todas las obras de "infraestructura", salvo que ellas sean consideradas como correspondientes a la labor normal del Gobierno y, por lo tanto, sean de cargo del presupuesto general del país.

Las amortizaciones de estos créditos no deberían iniciarse sino cuando el Plan de Explotación señale seguridades razonables que las Entradas serán superiores a los Gastos, incluyendo los gastos de operación del nuevo predio, los de mantenimiento de la familia y el pago de otras deudas contraídas por el colono.

En muchos casos se recomienda que el colono debe disponer, previo a la entrega de la tierra, de una cuota para pagar al contado. Se asegura que además de facilitar el financiamiento de la Reforma, es una ayuda en la selección de colonos por cuanto el que tiene algo, ha demostrado su capacidad de ahorrar como consecuencia de sus condiciones personales de buen productor. Si la reglamentación contempla un principio de esta naturaleza, debería considerarse a vía de excepción la posibilidad de aceptar colonos que, por sus condiciones particulares, ofrezcan seguridades de ser buenos futuros productores, pero que por razones especiales no han tenido ocasión de ahorrar. Para ello debería haber un crédito especial a mediano plazo, equivalente a la cuota a entregar al contado.

B. De Explotación de Nuevos Predios.

El crédito para la Explotación de nuevos predios debería cumplir como condición básica, general e indispensable, estar fundamentado en un Plan de Explotación, (Ver Anexo III).

Los créditos de Explotación pueden estar destinados a financiar Mejoras: Fundiarias y Agrícolas; Capital de Explotación Fijo: Maquinarias y Animales; Capital Circulante. (Ver Anexo I) .

1) Mejoras.

a) Mejoras Fundiarias. Estas mejoras deberían ser hechas por el organismo de Reforma Agraria y su costo ser incluido en el valor de la tierra. El crédito debería, por lo tanto, tener las mismas características señaladas para el crédito de Adquisición de Tierras.

b) Mejoras Agrícolas Pasivas. Las instituciones de Reforma Agraria deberían encarar la construcción de aquellas mejoras agrícolas pasivas más indispensables, fundamentalmente la casa habitación y alguna construcción para almacenar insumos y productos. Estos valores deberían asimilarse también al valor de la tierra. Probablemente será conveniente construir en tal forma que deje posibilidades de agrandarlas y mejorarlas a medida que el colono vaya progresando en su nuevo predio y pueda hacerlo de acuerdo a sus propias necesidades y deseos.

c) Mejoras Agrícolas Activas. El valor de costo de plantaciones frutales, forestales o empastadas permanentes, deben ser financiados con crédito a mediano plazo, que variará según el período de formación de la especie respectiva. Debería ser un Crédito Orientado con garantía prendaria sobre los productos a obtenerse de las plantaciones, suplementado con garantía personal. La principal garantía será el propio Plan de Explotación, la asistencia técnica que pueda darse y las condiciones personales del mismo productor en cuanto a su honradez y capacidad de trabajo. El plazo no debería ser en ningún caso inferior al correspondiente período de formación para evitar un mal técnico de recursos, como sería por ejemplo el doble aprovechamiento intensivo de la tierra con perjuicio para las plantaciones. Debe recordarse que el tipo de colono que normalmente se hace cargo de los nuevos predios, rara vez tiene experiencia en el manejo de estas mejoras. Para estos créditos se supone intereses bajo los niveles comerciales.

En las mejoras agrícolas, tanto activas como pasivas, es donde se observa generalmente las mayores variaciones de estructura de capitales al comparar antes y después de las subdivisiones tierra. Es indispensable un valor relativamente elevado para hacer casas habitación para un número generalmente muy superior de personas que pasan a ocupar las nuevas unidades de explotación; por otra parte es necesario construcciones para guardar

semillas, abonos, máquinas, etc. El fuerte aumento en las mejoras agrícolas activas es una consecuencia de los distintos tipos de explotación que se inclinan a formas más intensivas de producción, figurando los frutales y las empastadas como aspectos de mayor importancia en este tipo de capitales.

2) Capital de Explotación Fijo.

a) Maquinaria. Este crédito debe estar estrictamente basado en el Plan de Explotación, asegurando la factibilidad económica de su empleo. Garantía prendaria y personal. Mediano plazo, no superior a la vida útil del bien. Intereses bajo los niveles comerciales.

A partir de este tipo de capitales, debería considerarse el Crédito Supervisado como primordial y más efectiva forma de crédito en programas de Reforma Agraria. Sus características más importantes, además de estar fundamentado en un plan de explotación, es que considera también los gastos familiares y envuelve un proceso educativo que normalmente es indispensable en un programa de Reforma Agraria.

b) Animales. El ganado de Renta debe ser considerado para su financiación en forma similar a los créditos para mejoras agrícolas activas, principalmente en lo que se refiere a las épocas de reembolso que deben ser determinadas conforme a los períodos de producción, entendiéndose por tal, aquel en que las Entradas sean mayores que los Gastos del Ejercicio Agrícola correspondiente. Los créditos para animales de trabajo, deben ser reembolsables según las épocas de producción de los rubros para los cuales se ocuparán estos animales. La garantía debería ser prendaria y personal.

3) Capital Circulante

Además de los gastos de semillas, pesticidas, etc. debe considerarse los gastos de mantención del operador y su familia en el período de formación de las nuevas unidades de explotación. Tanto la entrega como el reembolso de estos créditos, debe estar estrictamente basado en los planes de explotación. Estos créditos normalmente no son reajustables y pueden soportar un interés más alto que el que se recomienda para la adquisición de la tierra, mejoras y capital de explotación. En estos créditos es especialmente importante las características de finalidad productiva, oportunidad y fiscalización.

C. Observaciones Generales.

- 1) Todo crédito de Reforma Agraria debería estar basado en un Plan de Explotación.
- 2) Con respecto a Crédito, los sujetos de Reforma Agraria deberían estar registrados en una ficha central en el organismo de Reforma Agraria, el cual, además de sus datos personales, debe considerar el Plan de Explotación con sus diversos elementos (Anexo III). Los créditos podrán ser otorgados por la institución de Reforma Agraria o por cualquier organismo crediticio; pero estos últimos sólo darán créditos con la autorización de la institución de Reforma Agraria, la cual incluso puede servir de aval.
- 3) En programas de Reforma Agraria, el crédito debería ser fundamentalmente de tipo Supervisado, dando gran importancia a la asistencia técnica, tanto al agricultor como a la familia. Sin embargo, en una primera etapa, debe darse especial énfasis a los aspectos relativos a la producción, sin estimular mayormente los consumos.
- 4) Los préstamos deben ir en lo posible solamente a inversiones directamente productivas. Para ello se requiere una estricta fiscalización del uso de los créditos recibidos.
- 5) Los plazos deben ser determinados de acuerdo con el gasto o inversión a que se destinan. La entrega debe ser oportuna y el reembolso conforme al período de venta de los productos. Exigir pagos con fechas inoportunas equivale a obligar al productor a mal vender sus productos, lo que viene a representar un "costo adicional" del crédito.
- 6) Los intereses deben ser bajo los niveles comerciales pero no exageradamente bajos. El país debe ayudar por la vía de menores intereses al desarrollo de los programas de Reforma Agraria, pero al mismo tiempo es inconveniente acostumbrar a los productores agrícolas a trabajar en condiciones de tratamiento excepcional.
- 7) El monto de los créditos debe ser el necesario para adquirir los bienes que el productor solicita de acuerdo con lo establecido en los Planes de Explotación.
- 8) La principal garantía del Crédito en un programa de Reforma Agraria está dada por la persona del nuevo productor. La segunda es la capacidad de producción del nuevo establecimiento.
- 9) Los créditos para adquisición de tierra, mejoras y capital de explota-

ción fijo deberían ser reajustables; por lo mismo los intereses pueden ser también menores.

10) Debería hacerse esfuerzos especiales para distribuir el crédito a través de cooperativas de los propios colonos.

11) Debería considerarse créditos especiales a las cooperativas, tanto para su formación como para su funcionamiento, con el objeto de facilitarles a menor costo el financiamiento de servicios comunitarios, tales como compra de insumos, venta de productos, uso de maquinarias, transporte, obtención de créditos, asistencia técnica, mejoramientos de comercialización etc.

12) En todo caso el crédito agrícola debería considerarse como un medio o herramienta de desarrollo pero no como un fin en sí mismo. Debe ser usado conjuntamente con otros medios, tales como asistencia técnica, facilidades de comercialización, servicios de mecanización, etc.

13) La medición del éxito o fracaso del crédito agrícola debe hacerse en términos de resultados obtenidos por su acción y de ninguna manera por índices tales como número total de productores alcanzados, valor promedio de préstamos, porcentaje de recuperación, etc.

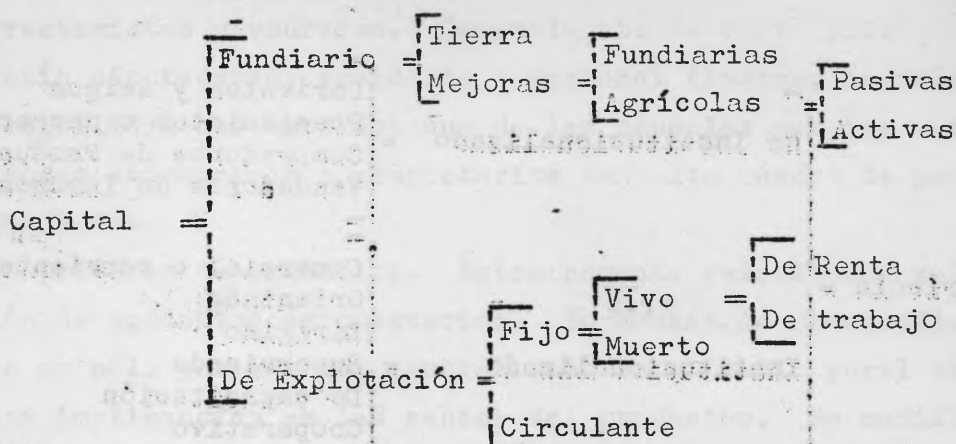
14) En programas de Reforma Agraria debe tenerse mayor flexibilidad con los créditos que en los casos normales, debido a los mayores problemas y riesgos propios de una explotación en fase de iniciación.

15) La institución de Reforma Agraria debe tomar medidas para que el crédito esté al alcance físico del agricultor en términos de ubicación de sus oficinas cerca de los nuevos predios. Para ello puede aprovecharse las facilidades de otras instituciones crediticias normales que podrían tener un departamento especializado para atender a los sujetos de Reforma Agraria

16) Deberían tomarse medidas conducentes al pleno conocimiento de los sistemas y posibilidades crediticias al alcance de los nuevos productores, tratando al mismo tiempo que los sistemas sean suficientemente simples en sus

A N E X O I

Clasificación de Capitales Agrícolas



El Capital Fundiario está constituido por la Tierra y las Mejoras.

Mejoras Fundiarias son aquellos bienes indisolublemente incorporados a la tierra y que no pueden ser valorados separados del valor de la tierra que integran, tales como drenajes, regadío, nivelaciones, despedraduras, destronque, etc.

Mejoras Agrícolas son inversiones de carácter permanente que están adheridas a la tierra, que pueden ser valoradas separadas de ella pero que no pueden retirarse físicamente sin producir grave daño o drestozo. Pueden ser Pasivas o Activas.

Mejoras Agrícolas Activas son aquellas que tienen vida vegetal y son bienes productivos ligados a la tierra durante más de un ejercicio agrícola, tales como plantaciones frutales, forestales, forrajeras artificiales permanentes, esparragueras, etc.

Mejoras Agrícolas Pasivas son bienes inmuebles que no producen por si mismos pero coadyuvan a la producción, tales como construcciones e instalaciones.

Capital de Explotación Fijo son bienes muebles que ayudan a la producción o producen por si mismos y que tienen una duración superior a un ejercicio agrícola. Puede ser Muerto (Maquinarias, herramientas, aperos, enseres) o Vivo (Animales tanto de Renta o de Producción Directa -vacas, ovejas-, como de Trabajo -caballos, bueyes-).

Capital Circulante es aquel que tiene una duración no superior a un ejercicio agrícola, pierde su identidad y ocasiona movimiento contable de Caja (salarios, semillas, abonos, pesticidas, ganado de engorda, fletes, impuestos, combustibles, etc.).

A N E X O II

Clasificación de los Créditos Agrícolas 1/

Crédito Agrícola	=	No Institucionalizado	=	Parientes y amigos Prestamistas o usureros Compradores de Productos Vendedores de Insumos
		Institucionalizado		Comercial o corriente Orientado Dirigido Supervisado De capacitación Cooperativo A Cooperativas
Según plazos	=	Largo Mediano Corto	Según objeto	= De Mantenimiento De Promoción
Según garantía	=	Hipotecario Prendario	Personal	= De Confianza De Fianza
Según reembolso	=	Reajutable No reajutable		

1/ Fuente: a) Emilio Montero. "Extensión y Crédito Agrícola". Charla en el Seminario sobre Extensión Agrícola y Aumento de la Productividad Agropecuaria, Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural, Río de Janeiro. 1962.

b) Iván Turguenef Cajueiro.- "Crédito Rural" clases en el III Curso Internacional de Administración Rural, Ipame, Sao Paulo, Brasil 1958. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur. O.E.A.

Crédito no Institucionalizado

- a.- De parientes y amigos. Sin garantías, ni intereses; plazos muy diversos, generalmente cortos. Limitado empleo en el medio rural.
- b.- De prestamistas y usureros. Generalmente de corto plazo, alto interés, garantía hipotecaria, prendaria o Personal (letras, pagarés). Existe la posibilidad que esta sea una de las causales por las cuales en algunas zonas encontramos a propietarios con alto número de pequeños predios fragmentados.
- c.- De compradores de productos. Estrechamente relacionado a la comercialización de productos agropecuarios. Es necesario observarlo cuidadosamente no sólo por ser muy generalizado en el medio rural sino por tener serias implicancias en las rentas del productor. Se manifiesta como adelantos o anticipos sobre cosechas, que el productor queda prácticamente obligado a vender al acreedor a precios muy inferiores a los de mercado. Normalmente son sin intereses especificados, plazos a la cosecha y sin garantía legal.
- d.- Vendedores de Insumos. Son otorgados por firmas comerciales que venden a los productores fertilizantes, insecticidas, maquinarias, material de construcción, etc. Generalmente son de corto plazo, garantía personal (prendaria en caso de maquinaria) y sin interés especificado. Si bien el interés no suele aparecer en carácter de tal, figura en la práctica en la no obtención de descuentos que se obtendrían al pagar al contado. Su peor inconveniente es que con el objeto de aprovechar esta forma de crédito el agricultor suele adquirir insumos diferentes en tipo o calidad a los que realmente precisa o incluso suele adquirir bienes que no necesita o no es capaz de usar. Ejemplo típico de este último punto es la compra de tractores y maquinarias en algunas zonas.

Crédito Agrícola Institucionalizado

- a.- Comercial Corriente. Es aquel que está a disposición de cualquier persona que pueda presentar una garantía y pagar un interés a satisfacción de la institución acreedora. Generalmente a corto o mediano plazo; garantía prendaria o personal. No existe planificación de actividades y normalmente su inspección no es estricta o no existe.
- b.- Orientado. Destinado al financiamiento de determinados rubros de producción. Generalmente a corto o mediano plazo; garantía prendaria o personal, no exige planificación pero impone inspección sobre su uso. Es otorgado normalmente por instituciones bancarias de carácter oficial

y es entregado con intereses inferiores a los del crédito comercial corriente.

c.- Dirigido. Es una variante del anterior con la diferencia que la institución crediticia interviene en parte de la administración de la empresa agrícola. Por ejemplo, préstamos en una colonización organizada, fomento de un cultivo determinado.

d.- Supervisado. Destinado al financiamiento conjunto de las necesidades de la propiedad y el hogar. Requiere de planificación de las actividades agropecuarias y de los mejoramientos a realizar en el hogar. Impone plan de administración de la propiedad y el hogar realizado conjuntamente por el agricultor y un técnico y por la familia y una educadora del hogar. Plazos de acuerdo a las posibilidades reales de venta de las cosechas. Intereses menores a los comerciales. Comprende un proceso educativo del agricultor y la familia campesina en que Extensión Agrícola efectúa una labor de carácter integral, promoviendo tanto el aumento de la producción agrícola como la mejoría de las condiciones de vida.

e.- De Capacitación. Está destinado a agricultores que actúan bajo el nivel de subsistencia y tienen un objetivo fundamentalmente social. No requiere planificación. Generalmente se da en especies; intereses bajo los niveles comerciales; sin garantía personal.

f.- Cooperativo. Financiado, dirigido y organizado por los propios agricultores con fondos propios; que son facilitados a miembros de su grupo generalmente a plazo corto; sin garantía real e interés no comercial.

g.- A Cooperativas. Préstamos que las instituciones oficiales de Crédito Agrícola otorgan a través de las cooperativas de agricultores que asumen la garantía ante el Banco y distribuyen los créditos entre los cooperados que lo solicitan y son aprobados por la propia cooperativa. Plazos generalmente cortos e intereses bajo los niveles comerciales.

En cuanto a los plazos los créditos pueden ser de tres tipos:

a.- A corto plazo: son aquellos que tienen un plazo máximo de 18 meses

b.- A plazo medio: son aquellos que van de 18 meses a 5 años.

c.- A largo plazo: son los que tienen un plazo mayor de 5 años.

En general el plazo máximo está dado por el período de vida activo de un trabajador y se estima hasta 30 - 40 años. Si se trata de mejoras, el máximo es la vida útil de la mejora de que se trate.

Según su objetivo los créditos pueden ser de mantenimiento o de promoción.

- a.- Crédito de mantenimiento son los destinados a suministrar capital circulante y por lo tanto se refieren normalmente a semillas, abonos, pesticidas, compra de ganado de engorda y diversos gastos de operación.
- b.- Créditos de promoción son los destinados a suministrar capital fundiario y capital de explotación. Según esto se distingue:
 - Crédito territorial para la compra de tierra, financiación de edificios, drenajes, canales de riego, cercos, corrales, etc.
 - Crédito de producción para la compra de maquinaria, vacas lecheras, reproductores, etc.

Hay una lógica relación entre los distintos tipos de créditos. Los préstamos a corto plazo, son generalmente de mantenimiento y con garantía personal o prendaria. Los préstamos a mediano plazo, son normalmente de promoción y con garantía prendaria o hipotecaria. Los préstamos a largo plazo son de promoción y con garantía generalmente hipotecaria.

Un aspecto importante con respecto a los reembolsos de los créditos está dado por las medidas que suelen tomar las instituciones crediticias para compensar o eliminar la desvalorización de la moneda como elemento de descapitalización de la propia institución. Para ellos se han creado los créditos "reajustables", en los cuales el deudor no reembolsa la misma cantidad que recibió en moneda corriente, sino una suma que teóricamente corresponde al mismo valor adquisitivo de la cantidad de dinero que recibió. Así se tiene diferentes bases de "Reajuste" que pueden ser cantidades similares de producto (carne, lana, trigo, etc.), o de moneda extranjera (generalmente dolar norteamericano) o aplicación de índices de reajuste calculados sobre cambios en los índices de Costo de la Vida, índice de Precios al por Mayor, índice de precios de Productos Agropecuarios o índice General de Precios.

A N E X O III

Plan de Explotación

El Plan de Explotación es una ordenación escrita de lo que el productor debería realizar en su predio. No significa establecer un marco rígido dentro del cual tenga que trabajar en el futuro, sino que elaborar un programa de trabajo que al mismo tiempo de señalar las líneas generales para la explotación del predio, permita cierta flexibilidad en su manejo de acuerdo a los posibles cambios futuros en las condiciones económicas o ambientales. En un programa de Reforma Agraria debe considerarse también flexibilidad en el sentido de aprovechar las habilidades y preferencias personales de los futuros colonos. Lo ideal sería poder estudiar los Planes de Explotación de común acuerdo con los futuros productores; pero en la práctica generalmente ello no es posible en un programa de Reforma Agraria en que se planifica sin conocer quienes ocuparán la tierra; a lo más se conoce "el tipo de colonos" pero no su identificación. En este caso se piensa en "parcelas tipo", tendiendo al mejor uso económico de los recursos tierra, trabajo, capital y administración. Posteriormente habría que reconsiderar los Planes conjuntamente con cada colono.

El Plan de Explotación requiere un conocimiento detallado de los recursos disponibles en especial del suelo, agua, clima y condiciones de mercados; luego se considera como factor "dato" la cantidad y calidad de mano de obra y finalmente se determina la cantidad y calidad de capitales necesarios. Se deberá establecer las inversiones que serán necesarias señalando el orden de preferencia en que se deberán realizar. Estas inversiones serán de dos tipos:

- a) Las que se harán antes de la entrega de las parcelas y
- b) Las que se espera realice el productor una vez que se haya hecho cargo de la tierra.

En lo que a crédito se refiere, las primeras inversiones significarán créditos a largo plazo, con poca participación de fondos propios del colono. Son las que determinan, conjuntamente con el precio de la tierra y las obras generales de toda la colonia, el valor de las parcelas o fracciones. Las segundas inversiones son las que requieren créditos a mediano y corto plazo con una mayor proporción de participación del colono en un proceso de autoformación de capitales.

El Plan de Explotación se compondrá:

1. Descripción del predio: suelos, aguas, clima, mercados, condiciones

ambientales; consideración de "inversiones generales" para el conjunto de parcelas en cuanto a caminos, regadío, instalaciones eléctricas, edificio de administración, cooperativas, etc.

2. Uso del suelo. Rotación cultural.
3. Producción de cultivos.
4. Producción ganadera.
5. Inversiones necesarias a mediano y largo plazo
6. Uso de mano de obra y maquinaria
7. Gastos Directos y Capital Circulante.
8. Resultados Económicos. Entradas, Gastos y Medidas de Resultado.
9. Servicios de los créditos necesarios incluyendo el valor de la tierra.
10. Plan de Gastos Familiares.

El Plan debería calcularse para cada año del desarrollo del nuevo predio hasta su producción plena. Por lo menos deberá estudiarse tres "momentos": a) Primer año del Plan, b) Final del período de formación y c) "Año Meta" o de plena producción.

El cálculo del Primer año de la explotación será la guía inmediata del productor e indicará los créditos que con mayor urgencia debe disponer la Institución de Reforma Agraria. El año de "Formación" indicará los créditos a mediano plazo y señalará la duración del período durante el cual la Institución debe preocuparse directamente del colono. El "Año Meta" es el que determinará el tamaño de la "Unidad Económica".

El Plan de Explotación debería ser la base única para el otorgamiento de créditos a un colono.

A N E X O IV

Necesidades y distribución de créditos

Cantidad y valor de la Tierra, Construcciones, Maquinarias, Ganado y otros
Item para los cuales se requiere realizar inversiones. Indicar fecha aprox
mada en que se necesitaría disponer de créditos. La cantidad a pagar con
fondos propios.-(columna 2) se refiere a las sumas que se supone debe inver
tir el colono sin recurrir a créditos.

[illegible]

[illegible]

Servicio de los créditos

(De la columna 3 de las páginas anteriores)

I T E M	Total del Crédito \$	1er. año 19 /	2do. año 19 /	3er. año 19 /	4to. año 19 /	5to. año 19 /	6to. año 19 /	7mo. año 19 /	Etc.....
a. Tierra.....									
b. Construcciones									
c. Ganadería.....									
d. Maquinaria.....									
e. Otros item.....									
TOTAL CREDITOS \$									
Ingreso en efectivo \$ (1)									
Diferencia \$ (2).									

(1) Cálculo aproximado del ingreso en efectivo que se espera alcanzar en cada año.

(2) Ingreso en cada año, menos la cuota de servicios correspondiente. Si esta diferencia es negativa, indica que el colono no estaría en condiciones de cumplir los créditos, por lo que debería estudiarse otra alternativa más económica para su Plan de Explotación y/o modificar el tamaño de la Unidad Económica.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA)

COMENTARIO A LA PONENCIA DEL ING. EMILIO MONTERO TITULADA:
OPERACION DE CREDITO PARA ADQUISICION Y EXPLOTACION DE NUEVOS
PREDIOS EN UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA. Panamá, mayo de 1964.

Ing. Ramón Fernández y Fernández^{1/}

La ponencia del Ing. Montero está llena de puntos sugestivos. Mi primer comentario es un aplauso. Y, sin retraerme de esta actitud, voy a abordar sobre unos cuantos de los temas tocados por el ponente.

Que el crédito pueda o no acompañar debidamente a una reforma agraria depende del método que se siga para hacer dicha reforma. Si se trata de un proceso metódico, progresivo, dirigido, diseñado de manera de introducir cambios en la estructura prevaleciente de tenencia de la tierra, de tal manera de hacer dicha estructura favorable al desarrollo económico de la agricultura y al bienestar social; si, diciendo lo mismo en otras palabras, se trata de un proceso de corrección de aquellos defectos que, para el desarrollo y el bienestar, presente una estructura de tenencia de la tierra, entonces estamos frente a una reforma agraria pacífica y evolutiva, quizá afrontada por regiones agrícolas sucesivas, en donde el crédito podrá y desde luego deberá - acompañar a la reforma agraria. Yo no diría formar parte de ella, para no caer en confusiones, porque considero a la reforma agraria como una sola de las acciones de una política agrícola (la acción sobre la estructura de tenencia de la tierra), al crédito como a otra parte de la política agrícola, y así a las demás acciones del poder público en favor de la agricultura, y creo que todos estos componentes de la política agrícola (la reforma agraria entre ellos) deben volcarse en una forma equi

^{1/} Jefe del Departamento de Archivos Económicos, Banco Nacional de Crédito Ejidal, México D.F.

librada y coordinada sobre la región en tratamiento. Es decir, huyo del concepto confusionista de "reforma agraria integral", y, a la mexicana y aunque no me apoye el diccionario, llamo "agrario" a lo referente a la tenencia de la tierra, y "agrícola" a lo que concierne a la agricultura. O sea, defino reforma agraria, como un proceso dirigido de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, para hacer esta estructura favorable al desarrollo económico y al bienestar social. Y así no confundo reforma agraria con política agrícola general, ni con revolución agrícola, en el sentido en que se usa el término revolución industrial; si bien admito que la reforma agraria es una parte de la política agrícola o de la revolución agrícola. Creo que así nos entendemos mejor.

Perdón, por la digresión y prosigo. En cambio, si la resistencia de los intereses creados y la miopía de los dirigentes no permiten por mucho tiempo acometer una reforma agraria como la esbozada, la presión incontenible de las masas campesinas obligará a una reforma agraria apresurada, hecha en un ambiente de violencia, quizá teñida con sangre, que tratará ante todo de destruir el régimen institucional caduco, dejando de lado preocupaciones por construir un régimen progresista. En este caso el crédito recibirá una consideración secundaria como acompañante de la reforma agraria.

Debido a factores internos (algunos de ellos peculiaridades intrínsecas) y a factores externos, la agricultura es una actividad en depresión crónica. Se trata de una depresión relativa, con respecto a las demás actividades económicas. Tal depresión se manifiesta en un ingreso per cápita inferior. Esta situación es injusta y es fuente de problemas económicos y de malestar social. La intervención del gobierno es la única capaz de sacar a la agricultura de ese colapso crónico, hasta igualar sus remuneraciones con las del resto de las actividades. Para que pueda abrigarse alguna esperanza de alcanzar tan hermoso ideal se requiere que se cumplan dos condiciones: a) que desaparezca el sector agrícola económicamente submarginal, lastre de la agricultura que en buena parte explica su depresión crónica, y b) que la agricultura que quede avance técnicamente hasta el tope económico, es decir que la agricultura se intensifique hasta el punto en que esto sea económico. Sólo entonces podrá pensarse en una relación de intercambio que no resulte desfavorable para la agricultura.

La primera condición implica liberar a la agricultura de la presión

demográfica que la extenúa y esto sólo puede lograrse con inversiones públicas y privadas que abran nuevas tierras al cultivo y por la absorción del excedente demográfico por el propio desarrollo económico. La segunda condición para la "paridad de ingresos" sólo puede cumplirse a base de inversiones públicas en mejoramientos territoriales, en investigación y en extensión, y en arreglos de la tenencia, y a base de inversiones privadas en la intensificación de las empresas. El avance agrícola es muy costoso, y el Estado ha de desempeñar un papel importante transfiriendo ingresos de otros sectores hacia la agricultura, mediante la inversión pública, y facilitando la inversión agrícola privada mediante su apoyo al crédito agrícola. La corriente general de capitales, en un proceso de desarrollo sano y continuado, que no deje a la zaga la actividad primaria, ha de ir hacia la agricultura, conforme lo señala el ponente.

La transferencia de capitales y de ingreso tiene dos cauces distintos. Al primero le podríamos llamar "subsidios" porque implica inversiones no directamente recuperables o donativos más o menos francos, condicionados, a los agricultores. El segundo cauce es el crédito, que facilita o posibilita la inversión agrícola privada. En una sana política agrícola estos cauces han de mantenerse separados. Los subsidios no deben tomar las formas de crédito, y el crédito no debe ser instrumento ni vehículo de subsidio.

En el desarrollo hay una interrelación entre agricultura y los otros sectores. En esta interrelación la agricultura es generalmente una actividad inducida, que recibe influencias. Sólo local y temporalmente la agricultura es la actividad rectora del desarrollo. Una de las formas como el desarrollo induce a la agricultura es proporcionándole capitales. La reforma agraria, conforme bien lo señala el ponente, es uno de los instrumentos para invertir una absurda corriente de capitales en sentido contrario, que fluye al amparo de la estructura institucional que la reforma agraria ha de romper.

De lo anterior paso a un punto de carácter práctico: la común afirmación de que el crédito agrícola ha de ser barato. Se trata de una confusión entre los dos cauces de la corriente de capitales hacia la agricultura: los subsidios y el crédito. Aún los subsidios deben ser redituables, desde el punto de vista de la economía general, es decir, por su impacto en el ingreso nacional, a corto o a largo plazos. Con más razón, ahora en el nivel

micro económico, las inversiones con crédito deben ser capaces de remunerar a los factores a los precios corrientes, pues de otra manera se trata de inversiones descabelladas.

El crédito agrícola institucional es fundamentalmente un crédito de bancos. Un banco es un intermediario entre ahorradores e inversionistas. Consigue el dinero a un precio y lo proporciona a otro más subido para compensar sus gastos y sus riesgos. Querer hacer el crédito barato es destruir la mecánica del crédito. Y no es solución aconsejable que el gobierno pague al banco la parte de las tasas de interés que, para tener crédito barato, no paguen los agricultores.

No es solución aconsejable (y por ello se ha dicho que el crédito no debe ser vehículo de subsidios) por dos razones: a) porque la tasa baja de interés conducirá a fomentar inversiones que no son sanas, que sólo artificialmente se han hecho redituables, es decir, conducirá a una mala asignación de los recursos desde el punto de vista nacional; b) porque la tasa baja conduce a vicios y simulaciones inevitables, y por ende a abusos del crédito; por ejemplo, a la substitución de capital propio por prestado. El dinero barato todo el mundo lo quiere, aunque no lo necesite; y se puede simular necesitarlo.

Los pagos por la tierra asignada por una reforma agraria son un punto de gran interés y complejidad. Y no me refiero aquí (porque queda fuera de este tema) al espinoso problema de las indemnizaciones por expropiaciones agrarias, aunque no resisto la tentación de señalar que son transferencias a la inversa de la dirección que hace unos momentos señalé como deseable en el movimiento intersectorial de capitales. A lo que me refiero son a los pagos que el beneficiario de la asignación de una parcela ha de hacer por ella. A este respecto creo que pueden establecerse los siguientes principios.

a) Pagar por la tierra implica lógicamente adquirir la potestad de venderla. Poder vender parece un correlativo de haber comprado. En consecuencia no debe venderse una parcela que ha de ser constituida en patrimonio familiar inalienable, o comunal inalienable. Esto aparte de los inconvenientes de la primera de estas formas de tenencia y, en general, de una estructura rígida de la tenencia, punto en el que no es oportuno entrar. Lo anterior no niega la posibilidad y conveniencia de condicionar y reglamen

tar las ventas. Estas limitaciones debieran tener, como contrapartida, un precio bajo de adquisición.

b) La tierra está en todas partes sobrevaluada comercialmente. Su valor comercial es superior a su valor analítico (renta capitalizada), actual y potencial. Hay tierras con valor analítico, actual y potencial, nulo o negativo, y que, sin embargo, tienen un valor comercial positivo. Resulta, pues, abusivo, querer que el parcelero pague el valor comercial de la tierra.

c) La agricultura tiene de por sí una reeducción baja. El agricultor que de sus ingresos ha de tomar, durante largos años, para ir pagando la tierra, se condena a un nivel de vida muy bajo, que puede provocar el desaliento.

De los puntos anteriores se desprende que el precio de adjudicación de la tierra debe ser muy bajo y a veces nulo. No sólo la compra de tierras por el genuino cultivador necesita subsidiarse, sino, por las mismas razones, las mejoras territoriales que implican inversiones a largo plazo. E incidentalmente se desprende también una conclusión general no ajena a este tema: El crédito no funciona como instrumento de reforma agraria. Es decir, no se puede hacer una reforma agraria a base de crédito, o sea concediendo préstamos a los agricultores sin tierra para que la adquieran por compra a los terratenientes. Desde luego cualquier vinculación financiera entre el asignatario de tierras y el terrateniente original parece indeseable en una reforma agraria. Y la exigencia de un anticipo al contado, por parte del beneficiario, también lo parece, pues se tornaría un obstáculo en la selección y en las racionales prioridades que deben otorgarse.

No es posible dar, a los beneficiarios de una reforma agraria, iguales oportunidades de ingreso, ni puede llegarse, económicamente, al mismo punto de intensificación en todas partes. La agricultura (sin considerar la sub marginal) se realiza entre dos márgenes: el extensivo y el intensivo, y del primero al segundo crece la capacidad de la tierra y el ingreso que puede proporcionar. De esta característica se deriva un peligro siempre presente, que el crédito tiene que esquivar: el de la sobrecapitalización de las empresas servidas.

El crédito de capacitación (también llamado crédito supervisado) es la modalidad del crédito agrícola que más se adapta como sostén temporal de

las nuevas empresas creadas por una reforma agraria. El crédito de capacitación, a pesar de su nombre, es más bien un tipo intensivo de asistencia técnica que se acompaña con crédito. A este respecto mis planteamientos son los que siguen:

a) Si la reforma agraria se hace por regiones, habrá un programa regional de desarrollo, que servirá de apoyo a los planes individuales de mejoramiento de las empresas agrícolas.

b) Al ser el crédito de capacitación esencialmente asistencia técnica, el organismo que lo administre no conviene que sea un banco, sino una institución de asistencia técnica, aunque pudiera optarse porque los bancos colaborarán, según el esquema del ABCAR de Brasil. Ante los imperativos de crédito de una reforma agraria en marcha, se piensa con frecuencia en echar la carga a los bancos agrícolas oficiales existentes, y éstos se resisten porque ven el peligro de deterioro de su solidez financiera, o entran forzados y no ayudan eficazmente a la reforma. Parece más conveniente dejar a esos bancos quietos, en su papel de recibir alguna vez a los clientes capacitados en la antesala del crédito agrícola de capacitación. En este problema naufragó en BANFAIC de Cuba, y se hundió en la vorágine. En estas luchas se encuentra actualmente el Banco de Fomento Agropecuario del Perú.

Finalmente, sólo un subrayado a la recomendación del ponente para hacer evaluaciones sobre los resultados del crédito para los agricultores servidos. Estas evaluaciones nos indicarán lo que hemos logrado y nos darán valiosas guías para enderezar rumbos.

Muchas gracias por su atención.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA)

ESQUEMA PARA UNA INVESTIGACION SOBRE LIMITACIONES LEGALES EN LA
APLICACION Y DESARROLLO DE UNA REFORMA AGRARIA

Dr. Otto Morales Benítez 1/

Parecía que la oportunidad de la discusión de muchos de los temas que vamos a tratar, había sido superada. Teníamos la sensación de que se habían aceptado como pensamiento corriente en las aplicaciones jurídicas y como material normal en las orientaciones políticas. Pero al revivir su interés con motivo de la discusión sobre la Reforma Agraria, nos damos cuenta de que, a pesar de que aparezcan textos que las contienen, no hay una actitud definida frente a esos principios y que, al contrario, se acentuará una reacción. Esa es la realidad en América Latina. Quizás en otros continentes nó. Pero nosotros centraremos nuestro trabajo en ésta área.

Una Reforma Agraria implica un cambio profundo en la forma como está distribuida la tierra, de cómo se utiliza, de cómo se halla concentrada, de cómo se encuentra subdividida, etc. Su interés es cambiar, de acuerdo con el espíritu del Derecho Agrario moderno, su mala estructura. Haciendo que ella llegue al mayor número de personas y que cancele la inquietud social que éste hecho produce. No es simplemente un aceleramiento en la producción; o unas ayudas secundarias al sector rural lo que hace una Reforma Agraria. Si se ponen en funcionamiento todos estos servicios, tendremos una buena política agraria, pero no habremos llegado al fondo de lo que nosotros buscamos esperanzadamente: una Reforma Agraria.

Se ha identificado la Reforma Agraria con el Desarrollo. Como se ha instalado una política de Planeación, después de la Carta de Punta del Este,

1/ Ex-Ministro de Agricultura y de Trabajo, de Colombia.

es posible encontrar que una de las prelaciones está en la forma como manejamos el problema de la tierra. Como se anhela reducir las tensiones sociales, eliminar las desventajas humanas y económicas de grupos populares, uno de los más sensiblemente afectados es el rural. Lo lógico es darle un tratamiento adecuado. Orientarlo hacia una salida decorosa a su inconformidad, detenida durante tanto tiempo, pero que, hoy parece irrumpir con un signo explosivo a medida que se le han ido entregando incentivos internacionales y presiones nacionales.

Hay necesidad de acelerar una integración económica en cada uno de nuestros países. Es requerimiento esencial que se produzca un bienestar general, que no tenga manifestaciones de poder en unos sectores, y en otros, un estrangulamiento. Por ello al campo debe llegar una evolución que hemos desviado secularmente. Nos hemos encontrado con interrogantes que no por conocidos eran encarados. Al contrario: los soslayábamos. Pero ha venido un proceso de agitación de tipo internacional -CEPAL, FAO, BID, OEA, etc. tratando de comprender la complejidad de nuestros problemas. Las denuncias han sido dramáticas. Y, desde luego, la inquietud ha crecido. Se han puesto a los líderes demócratas en evidencia en Indoamérica. Han venido predicando una justicia social: y debemos realizarla. Al no querer hacerlas violentamente, a través de revoluciones masivas, debemos realizarla por cauces legales, pero sin retardos. Lo otro es acelerar un descontento que todos los días tiene audiencia. La gente puede conocer su situación, pues el transistor ha puesto, en la cercanía de la inconformidad popular los datos de cómo han cambiado los hechos en el mundo. Antes las gentes estaban menos informadas porque la falta de alfabeto las mantenía lejos de los concretos episodios. Pero hoy, cuando sólo se necesitan unos oídos abiertos a la inquietud, se captan los mensajes -los más disímiles, agudos, y, a veces ásperos, para conmover las conciencias. Y esa es la tarea actual: conocer esa realidad, interpretarla con ademán democrático.

No puede haber desarrollo sin bienestar social. Esa es la otra afirmación fundamental. Algunos enemigos de toda modificación de las estructuras han predicado que lo más aconsejable es que se opere un rápido cambio en estos países, en cuanto a conseguir un mayor ingreso, pero que se aplace la política de bienestar social, porque ella cuesta mucho, y no tenemos medios suficientes. Es decir, que el Estado se ponga al servicio de los grandes intereses, que los fortalezca más, que acelere su capacidad de producción, que intensifique sus beneficios y prerrogativas -crédito, arance-

les, protección general, etc.- y frene, además, las conquistas sociales. Ello no puede ser posible. Si se está haciendo un esfuerzo para mejorar el desarrollo económico con el propósito de quedar en capacidad de hacer justicia social.

Al crear una nueva masa de propietarios en el campo, se está dando oportunidad de un mayor mercado de consumo para los otros sectores. Las industrias van a tener una mayor demanda. Hoy día los campesinos no pueden ser consumidores, porque están asfixiados por los dos términos en que se ha desenvuelto la propiedad en Indoamérica; por el latifundio que ocupa poca mano de obra; y por el minifundio que apenas permite producir para la subsistencia. Al cambiar esta situación estaremos ante un grupo humano con capacidad de absorber las existencias de productos y de materias primas elaboradas. Se aumenta, igualmente, la demanda de mano de obra, para ocupar los excedentes humanos que van llegando a las ciudades.

Todo esto no lo comprenden totalmente en nuestro continente los propietarios, porque ellos han reunido con la tierra el poder económico, el político, el social. Y, siendo dueños de las tierras, tienen vinculaciones con la industria y con el comercio. De allí que no hayan entendido el alcance de esta transformación fundamental en nuestras costumbres sociales y políticas. Pero en otros medios donde ese fenómeno de concentración no ocurre -por ejemplo en Italia- vemos que los industriales y los comerciantes financian la Reforma Agraria. Porque ella les va a dar oportunidad de intensificar su producción, de poderla distribuir mejor, de hallar nuevos mercados para su adquisición. Pero es que allí no se confunden todos los intereses. No están en unas solas manos. Que es el defecto primordial de la distribución de la riqueza en esta área. De suerte que el desarrollo económico -que necesitamos acelerar- no puede ir sólo a un sector, sino expandirse ampliamente por nuevos grupos sociales.

DIFICULTADES LEGALES

Pero, claro está, esos cambios hallan además de las legales, resistencias sentimentales. Ancestrales prejuicios que quieren impedir cualquier modificación. Cargas emocionales muy fuertes de sentimientos negativos, que es difícil combatir. Porque además, conservan los enemigos las palancas del poder o su influencia sobre ellas. De manera que actuar con eficacia requiere mucha decisión política. Y si existe? Tenemos la sensación de que nó en la medida que lo requieren los dramáticos y conturbadores interrogantes del pueblo americano.

Hay muchas limitaciones legales que impiden esos cambios y mejoras. Las hallamos por todos los estatutos con que nos tocamos manipular a los abogados. Y, desde luego, en ellas se parapetan los enemigos de toda mutación. Allí tienen, también, el grito para levantar: hay que respetar la ley. Es el respeto ancestral a ella el que explotan. Lógicamente nuestras disposiciones legales no andan tan atrasadas, pero sí su aplicación y su interpretación. Ya lo veremos.

En un estudio que el Dr. Pedro Moral López leerá aquí, podrán observarse en detalle muchas de estas afirmaciones que hago en términos generales. Por conocer ese trabajo erudito no repetimos aquí las citas pertinentes.

Las Constituciones.

La Constitución, como carta fundamental, es la síntesis del pensamiento político, social y económico que atraviesa, en un momento determinado, la conciencia de un país. Debe tener cierta estabilidad, pero debe acomodarse a las circunstancias de espacio y tiempo en que le toca operar. En el siglo pasado y principios del actual, nosotros hallamos que ellas recogían la inquietud por los derechos fundamentales del hombre y los principios de las libertades públicas. En nuestra época tienen que estar afinados sus principios, también, en lo económico y lo social. Es el signo actual.

La Constitución debe recoger los derechos modernos, nacidos especialmente después de las dos últimas guerras que, con la revolución industrial, han precipitado cambios, que a pesar de no haber sido violentos, implican una modificación profunda en el mundo contemporáneo. Los derechos económicos y sociales han sido los que más han impactado sus textos. Pero no se han impuesto como conducta política. Porque lo esencial no es la declaración solamente. Lo primordial es la actitud de quienes gobiernan. Esto es lo que aparece en dicotomía: los textos muy exactos, las realizaciones en contraposición a ellas o frenando su espíritu.

Nosotros podemos observar varias constantes en las constituciones americanas: no hay problemas en cuanto a la distribución de las tierras del Estado. El Derecho Constitucional Indoamericano ha resuelto -bien resuelto- la supremacía del interés social sobre el interés particular y admite la facultad expropiatoria. Pero valdría examinar si esos postulados se han aplicado totalmente. Apenas en forma parcial y con muchas dificultades. Ahora mismo las Reformas Agrarias tienen dificultades para su eficacia porque el desarrollo de esos principios es muy lento.

Concepto de Propiedad:

Todo ésto que afirmamos sobre las Constituciones, es imposible que tenga cumplimiento si el concepto de la propiedad no ha evolucionado. Hay quienes todavía, apoyados en el derecho natural de la propiedad, sostienen que no es posible efectuar Reformas Agrarias, porque éstas desconocen el principio de la "inmutabilidad", arrasando el principio de que no pueden ser despojadas las personas de lo que les pertenece. Este es un criterio hoy totalmente revocado. Para apoyar nuestro aserto, nos basta citar las palabras del Padre Gonzalo Arroyo, en su estudio "Derecho de Propiedad y Reforma Agraria", que reproducimos para tranquilizar las conciencias de católicos que no han entendido cabalmente su misión en el mundo contemporáneo:

"Notemos que la doctrina cristiana de la propiedad está a millas de distancia de la concepción individualista de la escuela liberal que dice que el propietario tiene un derecho absoluto sobre su propiedad. Es cierto que la propiedad tiene una función individual. El hombre, al administrar las cosas como propias, saca utilidad para sí y su familia, lo que, por otra parte, constituye un buen estímulo a la producción. Pero la propiedad posee además una función social que limita el derecho del propietario sobre sus bienes y le impone un deber social correlativo a este derecho. Las cosas en cuanto al uso son comunes, decía, Santo Tomás, de modo que se puede comunicar de ellas fácilmente en caso de necesidad de los otros. La razón resulta obvia: a todos les pertenece el derecho fundamental a usar de los bienes de la tierra. De esa doctrina se deduce que si un propietario administra mal su tierra o simplemente no la trabaja cuando existe escasez de productos agrícolas, éste impide que la tierra alcance su finalidad natural que es la de servir a la utilidad de todos los hombres. La autoridad competente podrá en este caso intervenir en nombre del bien común de la sociedad para corregir el abuso de la propiedad".

Vemos, pues, que no es ilógico el haber desembocado a la función de la propiedad que predicán otros juristas por otros caminos ideológicos. Lo esencial es establecer que del primer criterio -el romano: la propiedad es un Derecho Absoluto, inmutable, permanente- se ha ido a la tesis de León Duguit: La propiedad no es un derecho subjetivo sino "función social del tenedor de la riqueza".

Mientras no haya una actitud moderna acerca de la propiedad, estaremos naufragando en medio de perplejidades. Y a pesar de las declaraciones

constitucionales, si la mentalidad de los gobernantes no está identificada con esos principios contemporáneos jurídicos, no podrán operar las Reformas Agrarias. En un estudio nuestro "Alianza para el Progreso y Reforma Agraria", que próximamente aparecerá editado, hemos planteado el problema en los siguientes términos: Para poder formular un estudio acerca de la "Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso" es necesario advertir que tanto la una, como la otra, pueden lograr una audiencia -en los gobiernos y en los pueblos- según el concepto que se tenga acerca de la propiedad. Esto es determinante en cuanto a todo el proceso.

A pesar de que son tesis muy conocidas por los especialistas, nos vamos a permitir formular un bosquejo de la evolución que ese criterio ha tenido, haciendo referencias a los ciclos o autores más prominentes. Podría escudriñarse más, pero consideramos que en las referencias que aquí consignamos se deja formulada una síntesis con una apreciable visión del fenómeno.

Para el Derecho Romano la propiedad era un derecho absoluto, inmutable, permanente o perpetuo y exclusivo. Una persona tenía la totalidad de facultades sobre una cosa.

Ese criterio sufrió modificaciones. Después el Código de Napoleón quiso volver al absolutismo del Derecho Romano. La propiedad se convirtió en el derecho individual por excelencia. En su máxima expresión. Por eso algunos lo han calificado como el Código de los Propietarios. Su definición señala su alcance: la propiedad es "El derecho de gozar y de disponer de las cosas de modo más absoluto".

Géney está apoyado en su escuela científica. Ella empezó a indicar que había una imposibilidad social y, además, un error jurídico, en conservar la noción de que la propiedad era un derecho absoluto. No hay que olvidar que ya había aparecido la enunciación de la idea de utilidad pública, pero aún sin fuerza suficiente. Y sólo se tenía en cuenta como una excepción. En nuestros días, en cambio, no puede prescindirse de ella.

La ciencia moderna se ha dedicado, en forma muy pertinaz, a defender los intereses y necesidades de la colectividad. El bien público preside, entonces, todas las deliberaciones y determinaciones ejecutivas, legislativas, o judiciales. El va señalando un imperio permanente y su influencia se acentúa beligerantemente. Vemos, entonces, que conservando el derecho subjetivo del propietario, emerge un deber jurídico de carácter social. Por ese camino se va llegando con facilidad a la tesis de la expropiación