

## OBJETIVOS DE LA INSTITUCION PROPUESTA

En el desarrollo de estos planteamientos se consideran los siguientes objetivos:

- 1.- Lograr medios institucionales para financiar la Reforma Agraria.
- 2.- Estimular el desarrollo industrial
- 3.- Conseguir la reducción de los riesgos para hacer que la reforma agraria sea aceptada.
- 4.- Utilizar las instituciones públicas existentes.
- 5.- Obtener los objetivos indicados con mínimos controles estatales.

El costo de la financiación de la Reforma Agraria representa un obstáculo considerable, pero no imposible de lograrse en muchos países. Creemos que el principal problema de la financiación de la Reforma Agraria es la falta del medio institucional para la utilización de todas las fuentes de financiación disponibles, y al mismo tiempo, asegurar la buena inversión del capital liberado en el proceso de la Reforma Agraria.

El segundo objetivo de la Institución propuesta es estimular el desarrollo industrial. La experiencia en el pasado indica que la fuga de capitales es un problema mayúsculo en los países Latino-Americanos. Parece lógico suponer que pagos al contado de tierras en el proceso de Reforma, sin control respecto al movimiento de capital, generaría una fuga apreciable de capital. Además, la canalización de estos capitales a la industria es deseable, ya que además de ayudar a aliviar los actuales problemas de desocupación ha de generar mayores ingresos per cápita y contribuirá a lograr mayor estabilidad política.

Sin embargo, la disponibilidad de trabajo, no es la única consideración importante al evaluar la potencialidad de inversión en las industrias. Por lo tanto debería considerarse además, la magnitud del aumento en las inversiones industriales--debido a la canalización de los fondos provenientes por la venta de tierra a dichas industrias-- en relación al nivel actual de inversión neta anual.

El tercer objetivo de la propuesta descrita en este proyecto es lograr que la Reforma Agraria sea aceptada reduciendo los riesgos al mínimo. La propuesta de financiar la Reforma Agraria mediante la emisión de bonos ha

Se encontró considerable oposición en diversos sectores. Los terratenientes que representan uno de estos sectores alegan que el pago por medio de documentos de valor fijo (bonos) sería desventajoso ante el riesgo de la inflación. El objetivo de la propuesta aquí presentada es reducir este riesgo proporcionando la oportunidad para cambiar los bonos de la Reforma Agraria por acciones de industrias que no serían afectadas significativamente por la inflación.

El cuarto objetivo del proyecto propuesto es utilizar hasta donde sea posible, a las instituciones públicas existentes. Fuera de la institución creada, las otras instituciones existentes en cada país estarían encargadas de llevar a cabo la Reforma Agraria y el fomento de desarrollo industrial.

El objetivo final del proyecto es disminuir al mínimo el control estatal con el fin de lograr los demás objetivos. Por consiguiente, los actuales hacendados tendrían diferentes alternativas para expresar su preferencia por determinada acción. Naturalmente, un programa de Reforma Agraria necesita ciertos controles de carácter social sobre la acción individual, tratando sin embargo de mantener todos los controles al mínimo.

#### INSTITUCIONES COMPRENDIDAS EN LA FINANCIACION DE LA REFORMA AGRARIA Y EN LA INDUSTRIALIZACION

De acuerdo con el cuarto objetivo, dentro del procedimiento previsto se requerirá la creación de sólo una nueva institución. Este será un Fondo de aquí en adelante a denominarse "El Fondo Agrario Industrial de Inversiones" (Fondo AII) pudiendo las restantes funciones que requiere el procedimiento ser desempeñadas por instituciones existentes.

Las instituciones existentes en el Perú por ejemplo de las cuales se espera que desempeñen un importante papel son: Instituto Nacional de Planificación (INP), Instituto Nacional de Promoción Industrial (INPI), Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IRAC), Banco de Fomento Agropecuario (BFA), Banco Industrial (BI) y la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ENAG). Además de las instituciones indicadas, otros grupos que serían involucrados son: las instituciones financieras públicas y privadas (tanto nacionales como internacionales), los actuales hacien-

dados, bancos comerciales y empresas industriales privadas del país.

### DIRECCION DEL "FONDO AII"

En los Estatutos del Fondo se incluirá un procedimiento para la selección del Directorio de dicho Organismo. El número de miembros deberá ser reducido e impar, preferiblemente cinco. Serán nombrados por el Presidente del País en base a las ternas presentadas por grupos específicos. En el caso del Perú, estos grupos son instituciones tales como el Instituto Nacional de Promoción Industrial (INPI), el Instituto de Reforma Agraria y Col. (IRAC), Instituto Nac. de Planificación (INP), Banco Industrial (BI), y un representante directo del Presidente de la República. Una vez establecido el Fondo, cada año se reeligirá a un miembro del Directorio. Las decisiones por lo general serán tomadas por mayoría de votos.

### ETAPAS PREVISTAS EN ESTE PROCESO

El procedimiento sugerido para llevar a cabo la Reforma Agraria Industrialización se iniciará con el establecimiento del Fondo Agrario-Industrial de Inversiones que deberá ser aprobado por el Congreso.

#### Obtención de bonos de la Reforma Agraria

El Fondo Agrario Industrial inicialmente ofrecerá certificados del Fondo (o, en cuenta bancaria bajo la opción de inversiones personales que se explicará posteriormente) a los tenedores de los bonos, que deseen convertirlos en bienes industriales.

#### Conversión de los Bonos en efectivo

El próximo paso sería que el Fondo, actuando a través de su agencia fiscal para este propósito, o sea el Banco Industrial (BI) (en el caso del Perú) convertiría sus bonos a dinero en efectivo. Estos bonos servirían de garantía a los préstamos de agencias financieras nacionales (tanto públicas como privadas).

Si los bonos de la deuda agraria están respaldados por bienes originados en el proceso de la Reforma Agraria, los préstamos obtenidos tendrán mayor seguridad. Esto puede lograrse transfiriendo a la institución que emite los bonos, los títulos de propiedad de la tierra expropiada o de pro-

piedad pública, letras e hipotecas, y el derecho de recibir los pagos de las cuotas iniciales y amortizaciones de los nuevos propietarios, y también, el porcentaje del presupuesto anual del gobierno destinado al programa de la Reforma Agraria.

A medida que el dinero de los préstamos son invertidos por el Fondo en Industrias, directamente o por la adquisición de bonos, las Acciones o los bonos serán utilizados como garantía complementaria. Estos préstamos serán otorgados al tipo usual de interés vigente en el mercado de valores. Si se contrajeran préstamos de instituciones internacionales en "moneda dura", pudiera ser necesario que el Gobierno garantizara el reembolso por si se produjera un proceso inflacionario en el país, que impidiera al fondo cubrir los préstamos en la misma moneda.

El Gobierno deberá incluir como una fuente adicional de capital una partida en el Presupuesto Nacional como "capital semilla" de este Fondo y también, un porcentaje del presupuesto anual destinado al Fondo. Además, es de esperarse que de los fondos de la Alianza para el Progreso se obtenga un préstamo a largo plazo a intereses menores que los comunes, para compensar los costos de descuentos incurridos por el Fondo al convertir sus documentos en efectivo. Esto permitirá al Fondo mantener dinero efectivo para propósitos de inversión industrial por un monto de 100% del valor de los documentos de garantía y títulos de tierras agrícolas en su poder. En otras palabras, el valor real de los Certificados de Propiedad del Fondo estará respaldado 100 por ciento por dinero en efectivo.

#### INVERSION DEL DINERO EFECTIVO POR EL FONDO

El fondo se asesorará por las instituciones especializadas existentes para la inversión del dinero efectivo disponible. En el Perú el Instituto Nacional de Planificación confeccionará una lista de prioridades de inversión en diferentes industrias indicando la rentabilidad de cada una de ellas. Basado en esta lista el Fondo escogerá las industrias en las que invertirá su capital.

El Instituto Nacional de Promoción Industrial mantendrá información al día respecto a las posibilidades de inversión en cada una de las compañías dedicadas a las industrias seleccionadas por el Instituto Nacional de Planificación. Además, proporcionará información al Fondo respecto a

las firmas consultoras y firmas extranjeras que estén dispuestas a invertir en nuevas fábricas peruanas. Además, el Instituto Nacional de Promoción Industrial proveerá ayuda en la forma de asistencia técnica y de promoción a los inversionistas privados que se interesen en establecer nuevas industrias, o desarrollar las ya existentes.

Existen tres alternativas para la inversión en industrias:

1) Inversión efectuada por los mismos ex-hacendados; 2) Inversión efectuada por el Fondo en la adquisición de acciones; y 3) Inversión efectuada por el Fondo en la adquisición de bonos. Estas alternativas se explican a continuación.

El ex-hacendado puede tener opción al cambio de sus bonos por una cuenta bancaria que él podrá utilizar en inversiones personales. Si el ex-hacendado decidiera invertir así, podrá abrir una cuenta en el Banco Industrial, por una cantidad de dinero equivalente a un porcentaje del valor de los bonos transferidos. Sin embargo, si así lo hiciera, tendrá que invertir el dinero en industrias, de acuerdo a las condiciones siguientes: 1) de acuerdo con la lista de prioridades en inversiones industriales preparada por el Instituto Nacional de Planificación; 2) Invertir una proporción mínima, (P. Ej., 25% del capital requerido) de otras fuentes de capital; 3) Dejar una parte, (p. ej., 25% del valor de sus bonos) como garantía del cumplimiento de estas condiciones; 4) los cheques girados por el ex-hacendado deberán ser aprobados por el Fondo; 5) el ex-hacendado deberá firmar una garantía de que la maquinaria y el equipo adquirido permanecerán en el país, por un período mínimo de tiempo; 6) su compañía deberá registrarse y emitir acciones:

- a) Al retirar fondos de su cuenta, el ex-hacendado deberá dejar en depósito en el Fondo una proporción de acciones equivalentes al dinero retirado.
- b) El ex-hacendado conservará su derecho a voto que le corresponda en la dirección de la compañía, por el número de acciones que posee en depósito.
- c) Igualmente, conservará su derecho a los ingresos que le correspondan a dichas acciones.
- d) Podrá vender sus acciones, pero bajo las mismas condiciones y ga

rantías indicadas.

En el caso de que el ex-hacendado decida no utilizar este método de inversión, él podrá cambiar sus bonos por certificados del Fondo y el Fondo podrá invertir el capital equivalente en tres formas diferentes:

- 1) Podrá adquirir acciones de industrias existentes, cuyos propietarios deseen expandir, y que estén considerados en la lista de prioridades de inversiones industriales del Instituto Nacional de Planificación.
- 2) Podrá adquirir acciones de nuevas industrias consideradas también de primera prioridad.
- 3) Podrá adquirir bonos industriales de firmas privadas, de Corporaciones de Desarrollo Regional, y de instituciones gubernamentales.

Esta última alternativa de inversión en bonos no deberá ser grande, para evitar los riesgos de la inflación. Es de esperarse que los bancos comerciales sean los principales compradores de bonos. Finalmente, por ser el objeto del Fondo producir la máxima utilidad, éste deberá invertir en industrias de alta rentabilidad.

En la realización de estas inversiones en el Perú participarán instituciones existentes, tales como:

- a) Corporaciones de Fomento. Facilitarán la identificación de las industrias en vía de expansión o instalación.
- b) Escuela de Administración de Negocios para Graduados. Proporcionará la capacidad técnica y administrativa de los que anualmente se gradúan en esta institución.
- c) Firmas consultoras. Igualmente, proporcionarán la capacidad técnica y administrativa requerida.
- d) Banco Industrial. Actuará como institución ejecutiva en la compra de acciones.

En muchos aspectos, el Fondo será similar a un Fondo Mutual de Inversiones. Igualmente, se aplicarán ciertos controles sobre el Fondo, dentro de la legislación vigente, respecto al límite en la proporción de los diferentes tipos de inversión. Además, la ley deberá proveer una protec

ción adecuada a los accionistas minoritarios.

Aunque el Fondo sea un accionista mayoritario o minoritario de las industrias, deberá desarrollar planes para otorgar opción a compra de acciones por empleados y obreros de cada empresa.

#### DISTRIBUCION Y ENTREGA DE LOS VALORES DEL FONDO

El Fondo se liquidará por si mismo en etapas. Al amortizarse el valor de los bonos de la deuda agraria poseídos por el Fondo, esto permitirá al Fondo el pago de los préstamos obtenidos de las instituciones de crédito. Simultáneamente, al disminuir las obligaciones del Fondo con las instituciones de crédito, periódicamente podrá distribuir y entregar las acciones, los bonos o dinero en efectivo, a cambio de los Certificados de Propiedad.

Así, por ejemplo, si los bonos se pagan con cuotas anuales durante 20 años, los ex-hacendados podrán cambiar 5 por ciento de sus Certificados de Propiedad anualmente por los valores en poder del Fondo. De este modo, desde el momento que un ex-hacendado reciba los Certificados de Propiedad, hasta que ha cambiado todos estos por acciones, bonos o dinero en efectivo, habrán transcurrido 20 años.

La inversión del Fondo se fijará por Series que representarán aproximadamente el programa de inversión del Fondo durante dos años. Los tenedores de Certificados de cada Serie participarán proporcionalmente en la distribución de los bienes de dicha Serie al finalizar el Fondo.

#### RESUMEN DEL PROCEDIMIENTO DEL FONDO

En resumen, los pasos que deberá seguir el Fondo Agrario Industrial de Inversiones en el Perú, son los siguientes:

<u>ACTIVIDAD</u>	<u>INSTRUMENTOS</u>	<u>INSTITUCIONES</u>
1. Establecer Fondo Agrario Industrial con aporte del capital.	Ley y capital inicial.	Gobierno Peruano

<u>ACTIVIDAD</u>	<u>INSTRUMENTOS</u>	<u>INSTITUCIONES</u>
2. El Fondo Agrario-Industrial de Inversiones aceptará Bonos de la Deuda Agraria por sus Certificados de Propiedad o una cuenta corriente en el Banco Industrial. (Bajo la opción de inversión personal, Ver, 5-D)	Certificados de Propiedad del Fondo y Bonos de la Deuda Agraria	Ex-hacendado y Fondo AII
3. El Fondo Agrario-Industrial convierte sus Bonos en capital en efectivo,	Convenio de Préstamo	Gobierno Peruano, Fondo AII, Banco Industrial, Agencia Interamericana de Financiación y Otros.
4. Determinar posibilidades para inversiones industriales.	Convenios Inter-Institucionales.	INP, INPI, BI, Fondo AII
5. Invertir en industrias		Fondo AII, BI Industrias, Ex-hacendados, Escuela de Administración de negocios para graduados.
a) compra de acciones en industrias existentes	Acciones	
b) Compra de acciones en nuevas industrias	Acciones	
c) Compra de bonos industriales	Bonos	
d) Opción de inversión a los poseedores de Certificados	Convenios para inversiones y cuentas corrientes.	
6. Amortizar préstamos obtenidos por el Fondo	Recibos	Fondo AII, BI, Agencia Interamericana de Financiación, y Otras.
7. Distribución de ingresos y Bienes del Fondo	Acciones, Bonos y dinero en efectivo	Fondo AII, BI, Ex-hacendados.

POSIBLES MODIFICACIONES

Son varias las posibles modificaciones del Fondo Agrario Industrial de Inversiones. Una de estas es el uso del procedimiento del Fondo sin el empleo de los bonos de la Deuda Agraria. Esta modificación se descri

be en la parte central del estudio, mientras que el uso de los bonos del Fondo se describen en el Adendum. Si el Fondo es la única institución financiera para la compra de tierras en una Reforma Agraria dirigida, el Fondo tendrá mucha más responsabilidades que si se emplean los bonos de la deuda agraria. Con esta modificación el Fondo debe ser estructurado de modo que pueda tener título de posesión de la tierra, el poder de venderla, aceptar los pagos iniciales y las letras pagadas por la tierra, y de poder pagar a las agencias internacionales al mismo ritmo en que los nuevos campesinos pagan las amortizaciones por la tierra. Es decir, que el Fondo puede servir como la única agencia financiera pero sus operaciones lo convertirían en algo mucho más complejo como resultado de esta modificación.

Otra posible variación consistirá en forzar la participación de los ex-hacendados en el Fondo, para lograr la distribución de la propiedad de las industrias que se crean. En otras palabras, esto significaría eliminar la alternativa de inversión personal. Si existe el temor acerca de la posibilidad de que la industria sea controlada por el mismo pequeño grupo que inicialmente poseía la tierra, esta distribución de la propiedad será deseable. También, puede ser de interés público evitar el cambio de certificados del Fondo por propiedades o bienes de las firmas industriales. De ahí que el Fondo se torne un Fondo mutual con una existencia indefinida. De este modo habrá separación entre la propiedad y el control de las nuevas industrias creadas.

Como se sugiere en esta ponencia, los Certificados del Fondo pueden ser negociables o no negociables. De otro modo, si también se emplean los bonos tanto los Certificados del Fondo como los bonos pueden ser negociables, si así se desea. Si cualquiera de ellos o ambos son negociables, lo que podría ser deseable, se deberá establecer oportunidades de mercados para ellos. Si por ejemplo los bonos pueden ser usados como pago por las tierras adquiridas por los nuevos campesinos, un límite mínimo se habrá establecido para el precio de los bonos. Sin embargo, esto requiere un eficiente funcionamiento de un sistema de mercado para hacer los bonos accesibles a los nuevos campesinos. Además, la creación de este lugar de mercado, no es difícil, pero es esencial.

Cuando el procedimiento del Fondo de Inversiones Agrícolas Industria

les es adaptado a los bonos de la deuda agraria, los Certificados del Fondo normalmente no tendrán una tasa fija de interés. En vez de esto, se declararán dividendos como resultado de las ganancias de las inversiones del Fondo. Es lógico suponer que los individuos que deseen una tasa fija de interés por su inversión, podrán retener sus bonos en vez de cambiarlos por Certificados del Fondo. Consecuentemente, no será necesario fijar una tasa de interés en los últimos. Sin embargo, esto podría ser necesario para estimular a algunos poseedores de bonos para cambiar sus bonos por Certificados del Fondo.

Es conveniente enfatizar la posibilidad que deberán tener los empleados y obreros de las firmas para la compra de acciones, y a la participación en las utilidades, actuando en esa forma como propietarios del Fondo. Una de las características esenciales de una economía en desarrollo es la presencia de incentivos para que las personas trabajen más. Simultáneamente, al mismo tiempo que se cumple este objetivo, los planes para venta de acciones y distribución de utilidades habilita la redistribución de ingresos en una economía, distribuyendo ampliamente la propiedad sobre los bienes industriales.

También se debe hacer énfasis en el hecho de que los propietarios de los Certificados del Fondo no serán obligados a cambiarlos por bienes del Fondo. Suponiendo que los Certificados del Fondo sean negociables, Fondo de Inversiones Agrícolas Industriales pueden desarrollarse como fondos mutuales después de que su vida, de acuerdo a lo planeado, ha terminado. De acuerdo al objetivo de los países latinoamericanos de lograr una mejor distribución de los ingresos, el desarrollo de los Fondos Mutuales debe ser considerado como una medida de gran valor.

La última modificación que se discute en esta ponencia no guarda relación con los Fondos propiamente si no más bien con una institución internacional que podría crearse para financiar a los Fondos nacionales. Si dicha institución fuera propiamente estructurada podría simultáneamente estimular el desarrollo de un mercado común. Si cada Fondo nacional fuera requerido para invertir una proporción de su capital de préstamos a través de la Agencia Internacional, entonces esta institución podría tener capitales que podrían ser distribuidos entre regiones o entre países. Esta distribución podría ser de acuerdo a los criterios de: 1) reducir

las tarifas dentro del mercado común, y 2) de acuerdo a la mayor posibilidad de la inversión. Teniendo esta institución internacional los fondos necesarios para distribuir entre las naciones y miembros sería posible a través de ella lograr la cooperación necesaria para el mercado común. Al mismo tiempo contribuiría a la financiación de la Reforma Agraria de los países miembros.

### Otras Consideraciones

Es conveniente tener en cuenta, que la financiación internacional no es necesariamente la única fuente de fondos para inversiones de los fondos nacionales. En algunos países puede haber instituciones que financieramente son lo suficientemente fuertes como para prestar los fondos necesarios al Fondo de Inversiones. En otros países la decisión podría ser de proveer los fondos necesarios del Tesoro Público. Por cierto es deseable tener una proporción de la financiación obtenida de fondos internos. Una de las consideraciones que deberá tenerse en cuenta al evaluar cualquier alternativa para financiar la reforma agraria, es el impacto que esta medida podría tener sobre la inflación. Como se ha sugerido anteriormente, los pagos en efectivo probablemente expandirían la demanda agregada y generará la fuga de capitales. Con respecto al primer punto, la inflación es prácticamente inevitable debido a la pequeña proporción de expansión de la demanda que será orientada a inversiones de tipo doméstico. Con respecto a lo último, la fuga de capitales será peor que la inflación desde el punto de vista público. Los dos problemas también se aplican cuando el pago es hecho en documentos a largo plazo. Sin embargo, en este caso el impacto inflacionario y la fuga de capitales son problemas que se extiendan sobre un período de tiempo mucho más largo. Si, por otro lado, se emplea un procedimiento de financiación que proyea por la expansión de la producción de los bienes y --servicios simultáneamente con la expansión de la demanda agregada, el impacto inflacionario se reducirá notablemente. Este será el caso con la aplicación del procedimiento del Fondo de Inversiones Agrícolas Industriales. De todos modos, la posibilidad de la inflación aumentará la necesidad de que las inversiones del Fondo sean en bienes que podrían aumentar su valor sin ser afectados por la inflación.

Se usen o no se usen los bonos de la deuda agraria en el procedimiento

tó de financiación del Fondo, es importante tomar en cuenta la calidad de las asignaciones agrícolas del fondo. La calidad de los bonos, o de las letras o documentos de pago de los nuevos campesinos en el caso de no usarse los bonos, más la probabilidad de inflación serán dos de los principales determinantes de la tasa de descuento aplicado por la Agencia de Financiación. En cualquier caso, un fondo de seguro de pérdida deberá crearse de un pequeño porcentaje de recargo en la deuda adquirida por los pequeños campesinos al comprar la tierra, lo que servirá como un primer nivel de protección de las propiedades del Fondo. Esta precaución, además de una inteligente valorización de la tierra y de las garantías del Gobierno, pueden prevenir la necesidad de fuertes descuentos de las garantías ofrecidas por el Fondo.

Dado que en algún momento las inversiones del Fondo estarán en manos de un grupo minoritario de propietarios de acciones algunas medidas deberán tomarse para protegerlos. En muchos países hace falta una legislación que proteja a estos inversionistas. Consecuentemente, uno de los resultados de la inflación del Fondo Nacional podría ser la iniciación de una legislación para proteger a los accionistas minoritarios. Esto no solo protegerá a los intereses del Fondo si no también actuará como un estimulante para el desarrollo económico en todo el sector privado de la economía.

#### RESUMEN:

Esta ponencia se ha estructurado considerando el amplio concepto de reforma agraria como un proceso continuo e interminable de distribución de recursos ante las necesidades de una economía en desarrollo. Muchos problemas pueden anticiparse considerando los objetivos de la reforma agraria: 1) fomentar la producción de bienes y servicios, y 2) mejorar la distribución de los ingresos.

El problema considerado en esta ponencia ha sido el de la financiación de la reforma agraria y el desarrollo industrial. De varios posibles métodos de financiación de la reforma agraria, el concepto del Fondo de Inversiones Agrícolas Industriales se ha seleccionado y discutido en detalle, usando el Perú como ejemplo. Este procedimiento de financiación fue descrito en términos de actividades, instrumentos legales, e instituciones que estarían envueltas en la obtención de los objetivos. Finalmente,

se han discutido algunas modificaciones en el procedimiento del Fondo y otras consideraciones. En la parte final de la discusión, se le ha da do mayor énfasis a las fuentes de financiación para el fondo nacional y el impacto sobre la inflación. Aunque ha sido posible utilizar la lógica en la evaluación del Fondo de Inversiones Agrícola Industriales, la e-  
valuación empírica debe esperar a la implementación de la institución.

The first part of the report deals with the general situation in the country. It is noted that the economy is showing signs of recovery, but that there are still many problems to be solved. The government is working to improve the situation and to bring about a more stable and prosperous future for the people.

In the second part of the report, the author discusses the various factors that are influencing the economy. These include the state of the world economy, the policies of the government, and the actions of the private sector. It is argued that a combination of these factors is needed to achieve the desired results.

The third part of the report is devoted to a detailed analysis of the current economic conditions. This includes a discussion of the inflation rate, the unemployment rate, and the balance of payments. It is concluded that the economy is in a state of transition, and that it will take some time to reach a new equilibrium.

Finally, the author offers some suggestions for the way forward. It is recommended that the government should continue to work on improving the economic situation, and that the private sector should play a more active role in the development of the country. It is hoped that these suggestions will be helpful in the future.

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)

COMENTARIOS A LA PONENCIA "FUENTES DE FINANCIACION DE LA REFORMA  
AGRARIA" PRESENTADA CONJUNTAMENTE POR EL DR. MELVIN BLASE, DR.  
FRED MANN E ING. LUIS PAZ

Dr. Pedro Alibert 1/

En primer término deseo expresar mi felicitación a los Doctores Blase y Mann y al Ing. Paz por los méritos que tiene la ponencia presentada por ellos, así como el agradecimiento que les debo como peruano por el trabajo que han realizado en bien de mi país.

Creo que los comentarios a la ponencia, encargo con el que muy benévola-mente me ha honrado el IICA, pueden ser ordenados en los siguientes grandes rubros: (1) Aspectos Generales; (2) Factibilidad del sistema propuesto a la luz de la realidad latinoamericana; y (3) Exámen desde el punto de vista teó-rico. No está demás que indique que no tengo posibilidades para agotar el tema, y que el propósito de estos apuntes es sólo contribuir a las discusio-nes en el grupo de trabajo.

1. Aspectos Generales

El tema propuesto para este Seminario es muy concreto, toda vez que de-bemos circunscribirnos al financiamiento de la Reforma Agraria y a las inter-relaciones entre esta reforma y la inflación. No están pues en discusión conceptos generales acerca de la Reforma Agraria ni el desarrollo agrícola. Sin embargo, estimo útil hacer muy breves anotaciones a la parte introducto-ria de la ponencia.

Los autores han adoptado como punto de partida un concepto sumamente lato de la Reforma Agraria. Tengo la seguridad que no ha estado en el pen-samiento de los Doctores Blase y Mann el considerar a la Reforma Agraria co-mo un ajuste automático y espontáneo de la tenencia de la tierra a las exi-

gencias del desarrollo agrícola y de éste a los requerimientos del desarrollo económico y social. No obstante la lectura de la primera página de su trabajo deja esa impresión. Ello se debe, a mi modo de ver, al hecho de no haber puesto el énfasis debido en la intervención que corresponde al Poder Público en la corrección de los defectos estructurales en la tenencia de la tierra. Esto es lo que ubica a las acciones de Reforma Agraria en el ámbito de los problemas político-sociales, dentro del cual hay que considerar necesariamente los distintos aspectos de la Reforma. De ello es prueba el que los mismos Doctores Blase y Mann mencionen como uno de los argumentos principales, si no el más importante, en favor del sistema propuesto por ellos, el otorgar ventajas y garantías a los terratenientes a cambio de su aceptación de las modificaciones en los derechos sobre la tierra que imponga la Reforma Agraria. Indudablemente que este planteamiento tiene asidero en una visión parcial de la realidad política latinoamericana. Se dá por sentado que el poder político de que hoy día gozan los terratenientes en muchos países de Latinoamérica está sólidamente establecido. Yo creo, y que se me disculpe por insistir en esta clase de consideraciones, que la realidad no es esa. Están surgiendo en nuestros países poderosas corrientes políticas en favor de cambios radicales, por medios democráticos, que obligarán a la aceptación de la Reforma Agraria, aún con serio menoscabo del patrimonio de los terratenientes. En la medida que en América Latina se afiance y perfeccione el sistema de democracia representativa las mencionadas corrientes políticas adquirirán mayor poder. Es por esto que algunas de las deficiencias de carácter político-social que indiscutiblemente presenta el esquema propuesto en la ponencia que comentamos deben ser atentamente consideradas.

Debo referirme, también brevemente, a los objetivos de la Reforma Agraria. Estoy de acuerdo con los autores de la ponencia en señalar como objetivos el aumento de la producción y la mejor distribución del ingreso. Pero tales son los objetivos o metas finales. Los propósitos inmediatos de la Reforma Agraria no son otros que la democratización de los derechos sobre la tierra, lo que supone la redistribución de la propiedad rural, a fin de lograr una sociedad mejor equilibrada. Ocurre con frecuencia que entre este objetivo de naturaleza estrictamente político-social y las metas finales de la Reforma Agraria ( aumento de la producción y redistribución del ingreso) de contenido predominantemente económico, se registren desajustes temporales ( que pueden llegar a ser definitivos y anular toda ventaja en el cambio si la reforma se realiza por la vía del desborde y la violencia).

Para estar a la altura de las circunstancias, en muchos países del continente, los gobiernos democráticos si quieren mantener la condición de tales deben necesariamente poner énfasis en los aspectos redistributivos de la propiedad rural (objetivo inmediato que debe relacionarse lo mejor posible con la meta final: mejor distribución de ingresos). Estoy de acuerdo con los autores en su afirmación de que "a corto plazo la Reforma Agraria podría no ser el procedimiento más eficiente para cambiar la distribución de los ingresos". No es el más eficiente, pero indudablemente es útil, y no creo que las reformas tributarias puedan constituir un sucedáneo aceptable para el reordenamiento de los derechos sobre la tierra en nuestros países. Tales reformas son sí un complemento indispensable de la Reforma Agraria. Insisto en afirmar que si bien desde el punto de vista teórico resultarían las reformas tributarias más aptas que la reforma agraria para originar un cambio radical en la distribución de los ingresos, ello no es válido a la luz de la realidad de la gran mayoría de nuestros países. Convengo plenamente con los autores en su aserto de que Reforma Agraria y reforma tributaria deben ejecutarse simultáneamente.

Estimo interesante hacer algunos comentarios a lo expresado en la parte introductoria de la ponencia bajo el rubro Programa de Reforma Agraria. En primer lugar, allí se salvan parte de las objeciones que me he permitido hacer al comienzo de estos apuntes. Queda claramente expresado que la fase de mayor importancia en el proceso de reforma Agraria es el cambio de las estructuras de tenencia de la tierra por acción de los gobiernos, y se señala que "Inicialmente se deberá hacer frente a la presión política en la ejecución de la reforma". Mantengo sobre este aspecto las observaciones que he dejado anotadas.

Debo hacer dos anotaciones más a lo expuesto en este rubro, dejando a salvo la observación de los autores de que su trabajo se centraliza en el problema de la financiación de la reforma agraria y que no pretenden abordar otros problemas. En primer término, creo que al referirse a la transformación del latifundio por acción de la reforma, los autores han mencionado la finca familiar como una de las formas de organizar la tenencia de la tierra, pero no la única. Asimismo que la referencia a la organización cooperativa se ha hecho en el sentido más lato de formas de cooperación, y no en el restringido del esquema del cooperativismo clásico.

La segunda anotación se refiere al problema de la valorización de las tierras, y ésta sí creo que tiene importancia por su estrecha vinculación

con el problema del financiamiento. Creo que por un lapsus se ha deslizado una afirmación en la ponencia (pag. 3 líneas 15 y 16) en el sentido de que "el problema de la valorización de las tierras es insignificante si el planeamiento realizado no ha resuelto el problema de la financiación de la Reforma". La valorización de las tierras es un aspecto capital del financiamiento. A juicio de la gran mayoría de los expertos el valor de las tierras adjudicadas a los campesinos por la reforma agraria, debe fijarse de modo que en ningún caso supere al valor determinado de manera analítica sobre la base de la capacidad económica de la tierra. Es decir, que el campesino no debe pagar más por la tierra que lo que resulte de los ingresos atribuibles a este factor en un período dado (15, 20 ó 25 años). No obstante, ocurre que en algunas legislaciones se han consagrado fórmulas para establecer el valor de la tierra con arreglo a precios del mercado o aranceles comerciales (la reciente Ley peruana es un ejemplo de esto). Es sabido que por múltiples razones la tierra está sobrevalorada en nuestros países, con relación a su productividad (efecto de los procesos de inflación, escasez de tierras aprovechables, razones de prestigio social, falta de inversiones de alternativa, etc.) Si por defectos de la legislación o por presiones de los terratenientes ante la administración de la reforma, logran éstos que se les fije por la tierra valores superiores, se presenta un problema de financiamiento en el caso de que los precios fijados a los campesinos sean los justos. ¿quién paga la diferencia? Si se quiere hacer recaer en los campesinos el reembolso del total de los precios pagados a los terratenientes, pueden ocurrir dos situaciones, o se generaliza el incumplimiento de las obligaciones por la adquisición de tierras, o se transfiere a los terratenientes sin justificación alguna, una porción del ingreso de los campesinos adjudicatarios, que no proviene de la venta de la tierra sino de su trabajo y de las adiciones de capital efectuadas por ellos. Ambas situaciones son inconvenientes y tienen incidencia sobre el financiamiento.

En el esquema propuesto por los Doctores Blase y Mann para el denominado Fondo de Inversiones Agrario Industrial, no se ha considerado debidamente este problema, toda vez que se asume que hay una estricta equivalencia entre el valor recibido por los terratenientes y el precio de adjudicación a los beneficiarios de la reforma. Ciertamente es que se propone un seguro que cubra el riesgo de incumplimiento cuyas primas pagarían los adquirientes de tierras.

Debo referirme ahora al final de la parte introductoria de la po-

nencia que suscintamente trata de los métodos de financiación de la reforma agraria en cuanto atañe a las traslaciones del dominio de tierras.

Coincido con los autores en su crítica al método de pago en efectivo por sus efectos inflatorios y su incidencia sobre la fuga de capitales. Habría que considerar conjuntamente con estas desventajas, la oposición al pago al contado que hacen algunos grupos políticos. Oposición con la que estoy completamente de acuerdo, toda vez que no es posible que países en los que el proceso general del desarrollo económico exige fuertes gastos públicos en la habilitación de infraestructuras indispensables y el sostenimiento de servicios de primera necesidad (escuelas, servicios médicos, etc.) distraigan sus escasos recursos en pagos de transferencia en favor de los sectores económicamente más fuertes. De otra parte, cabe señalar que la exigencia del pago al contado acercará a cualquiera de nuestros gobiernos que quiera realizar transferencias de propiedad, en la escala y el tiempo que la realidad exige, a prácticas abiertamente confiscatorias. El pago diferido y a largo plazo de las indemnizaciones a los propietarios de tierras afectadas por la reforma agraria, obedece en nuestro medio a las exigencias de la realidad más que a consideraciones doctrinarias o teóricas.

Es por esta razón que el método más generalizado en las reformas agrarias ha sido el de pago de las indemnizaciones mediante bonos de la reforma agraria u otras obligaciones a plazo emitidas por los gobiernos. Esta forma de pago lógicamente ha despertado resistencias de parte de los terratenientes toda vez que tratándose de obligaciones a largo plazo su valor resulta seriamente desmedrado como consecuencia de los efectos del proceso inflatorio común en los países en desarrollo. Sin embargo, cabe anotar que tal resistencia ha sido vencida ya en varios casos, habiéndose aprobado reformas constitucionales que hacen factible el pago diferido.

El problema de mantener el valor de los bonos u obligaciones a largo plazo, evitando en lo posible la confiscación parcial que representa la devaluación monetaria, es susceptible de varios tipos de solución, algunos de ellos puestos en práctica en distintos países (Taiwan, por ejemplo). Entre estas varias soluciones está la fijación del valor de los bonos en productos en vez de moneda; lo que como contrapartida exige a su vez la fijación de los precios de adjudicación de la tierra a los beneficiarios de la reforma, en términos variables en relación con los precios de los mismos productos. En la práctica, este método podría tener inconvenientes, si como muy bien puede ocurrir, los precios de los productos agrícolas resultaran rezagados respec-

to de los correspondientes a los productos industriales y otros bienes y servicios como consecuencia de diversas circunstancias: deterioro de los términos del intercambio internacional, controles de precios que tienden por lo general a mantener artificialmente bajos los precios de los artículos alimenticios (comunmente los grupos urbanos tienen mayor poder de presión que los campesinos), controles sobre el tipo de cambio de la moneda extranjera que afectan desfavorablemente los precios internos de los productos de exportación, etc.

Otro medio que ha sido utilizado para evitar la pérdida del valor de los bonos de la reforma agraria es el canje de éstos por acciones de empresas estatales, que de esta manera se convierten en empresas mixtas (sector público, sector privado). Este último método está libre del inconveniente señalado para el anterior y creo que debe ser atentamente considerado.

El sistema propuesto por los Doctores Blase y Mann y el Ing. Paz, corresponde a este tipo de soluciones mixtas y tiene como eje una institución denominada Fondo de Inversiones Agrario Industrial. En síntesis, se propone la conversión de los valores recibidos por los expropietarios (títulos de la deuda Pública) en inversiones industriales (directas o a través de un fondo mutual de inversiones).

Para ello los bonos de deuda agraria serían descontados y convertidos en dinero efectivo mediante la utilización de fondos provenientes del capital aportado por el gobierno y de préstamos internos y externos. 1/

Los objetivos señalados a la institución propuesta son los siguientes:

1. Lograr medios institucionales para financiar la reforma agraria.
  2. Estimular el desarrollo industrial.
  3. Conseguir la reducción de los riesgos para hacer que la reforma agraria sea aceptada.
  4. Utilizar las instituciones públicas existentes.
  5. Obtener los objetivos indicados con mínimos controles estatales.
2. Factibilidad del sistema propuesto a la luz de la realidad latinoamericana.

Debo en primer lugar pedir disculpas porque las paréciaciones que siguen son tal vez muy subjetivas y en honor a la verdad tengo que decir que no comparto plenamente algunos de los argumentos que voy a exponer, tan sólo con el propósito de que sean tenidos en cuenta en la discusión.

---

1/ En la propuesta hay algunas variantes de alternativa, pero me refiero ahora sólo a ésta para simplificar.

Estimo que todo medioinstitucional debe contar con el respaldo de las mayorías, esto es obvio si su establecimiento requiere, como había de serlo en el caso propuesto, de sanción legislativa. Tengo que insistir nuevamente en consideraciones de orden político social. Confieso haberme excedido al ofrecer un enjuiciamiento a la luz de la realidad latinoamericana, toda vez que la información que poseo se circunscribe a mi solo país y podría extenderse algo a uno o dos países más de la zona andina en los que el problema agrario es particularmente grave. Creo sinceramente, y ya lo he anotado antes, que al menos en varios países de América Latina se están robusteciendo los movimientos políticos que aspiran a soluciones radicales por la vía democrática (esto sin mencionar las tendencias extremistas). En estos movimientos que cuentan con respaldo creciente de las masas, la reforma agraria se presenta como un proceso orientado a anular el poder político de que han disfrutado los terratenientes. Las medidas de redistribución de la propiedad rural, confiécese o no, son concebidas por tales movimientos como acciones de carácter punitivo en contra de los terratenientes. Muy lejos estoy de justificar esta posición, aunque creo que se explica por razones históricas. En no pocos casos la gran propiedad se ha formado o extendido a base de la usurpación de tierras de los pueblos o de la pequeña propiedad campesina por medios vedados; el latifundio presenta formas de tenencia de la tierra y condiciones de trabajo atentatorias contra la libertad y dignidad de la persona humana. Aún en los casos de las haciendas organizadas sobre bases capitalistas, las condiciones de trabajo son insatisfactorias y lo han sido mucho más en el pasado reciente. A ello se agrega que la excesiva concentración de la propiedad en manos de un reducido número de familias, ha dado a éstas un gran poder político del que no han usado en la mayoría de los casos en favor del progreso de la nación. Por todo esto es de esperar que haya resistencias para aceptar un sistema que ponga a cubierto a los terratenientes expropiados de los efectos adversos de la inflación (garantía de la que no gozan otros sectores económicamente débiles) y les abra la posibilidad de mantenerse como grupo privilegiado a través de la propiedad o control de industrias, cuyo establecimiento va a ser factible, principalmente mediante la utilización del crédito externo del país. A esto último se refieren los autores de la ponencia (pag. 16, 2º párrafo) al proponer como alternativa la eliminación de la inversión personal financiada a través del Fondo.

Insisto sin embargo, en que no se ha considerado suficientemente este aspecto político por los ponentes, quienes parecen haber tenido en cuenta

sólo la resistencia que a la reforma agraria ofrecen los terratenientes (Pag. 7 - 2º párrafo, por ejemplo). Estimo que todo esto es cuestión de enfoque de la realidad política de Latinoamérica y que será muy útil una discusión objetiva y serena en el grupo de trabajo. Definitivamente no comparto el optimismo de los ponentes acerca del mérito del sistema que consistiría en reducir la resistencia a la reforma agraria que presentan los terratenientes. No creo que ella derive principalmente de las formas de pago diferido, ni de la falta de alternativas de inversión, menos si la administración del Fondo va a estar en manos de funcionarios de entidades estatales. Las razones de oposición son de carácter mucho más complejo.

No es en condición de políticos que participamos en este Seminario, sino de técnicos, pero no podemos ignorar que nuestras propuestas y recomendaciones deben ser hechas teniendo en cuenta la realidad y que parte de ésta son el pensamiento y las corrientes políticas.

Es por esto que creo debemos estudiar otras alternativas o modificaciones al sistema propuesto que lo hagan menos vulnerable a objeciones de esta naturaleza.

### 3. Examen desde el punto de vista teórico

Me propongo hacer algunas consideraciones, muy generales, sobre el sistema mismo y sus aspectos operativos, para las que de momento no encuentro otra denominación común que "examen desde el punto de vista teórico", aunque exactamente no es conforme.

En primer término, resulta obvio destacar la íntima relación que debe existir entre la reforma agraria y el desarrollo industrial; esto nadie se atrevería hoy a discutirlo.

Para lo que sí, a mi juicio, no hay razones muy sólidas desde el punto de vista estrictamente económico es para vincular el pago de indemnizaciones a los terratenientes afectados por la reforma agraria con el financiamiento de nuevas industrias o ampliación de las existentes.

El efecto inflatorio del pago en bonos no me parece tan grande, y en todo caso se puede menguar mucho si los bonos se hacen intransferibles y su servicio de amortización por partes alícuotas. En cuanto a la fuga de capitales, creo que fundamentalmente, es un problema de actitud; obedece al sentimiento de inseguridad o a la falta de adaptación de algunas personas a las exigencias que la economía moderna plantea a los propietarios de capital. Creo que las medidas de control sobre remesas al extranjero son útiles solo hasta cierto punto. Si los terratenientes no tuvieran otras fuen-

tes de renta o ingresos que la tierra de la que han sido privados, tendría gran fuerza el argumento de evitar la fuga de capitales. Pero me atrevo a suponer que no es así. Abierto el camino para inversiones industriales mediante el sistema propuesto, quedarían liberados, para ser usados en la fuga de capitales, los recursos provenientes de otras fuentes que los expropietarios hubieran de otro modo previsto destinar a inversiones en industria. Insisto en afirmar que si la actitud proclive a la fuga no cambia no hay sistema que valga y que lo más operante - sin ser perfecto - son los controles directos sobre remesas al exterior.

Otro punto que juzgo interesante señalar es que estimo que no es muy propio hablar de que las afectaciones de propiedad han liberado capital existente en la agricultura al momento de producirse la expropiación. Lo que ocurre es que se ha producido una transferencia de capital existente de unas manos (terratenientes) a otras (campesinos) mediante la emisión por el Estado de títulos representativos de deuda. La liberación de capital en términos reales opera en el momento en que esta deuda se va amortizando con los pagos que hagan los campesinos. De esta suerte la capitalización en las industrias a través del Fondo se realiza mediante la utilización del crédito externo, tal como se ha propuesto. El carácter de simple transferencia de bienes existentes que tienen las acciones de traslación de dominio dentro de la reforma agraria, es el fundamento que tienen las instituciones de crédito internacional para negarse a conceder préstamos destinados a ese fin. Negativa que encuentro perfectamente justificada.

En tesis general, tengo muy pocas observaciones que hacer al sistema operativo propuesto para el Fondo de Inversiones Agrario Industrial y en todo caso es preferible que las haga dentro de la discusión. Quiero concluir con una observación que juzgo de gran importancia, el Fondo competirá con otras entidades públicas y empresas privadas por la obtención de recursos externos e internos destinados al fomento industrial, de allí que considero indispensable fijar un máximo a sus posibilidades de operación; máximo que debe ser necesariamente inferior al monto de las transferencias de tierras. Esta limitación conjuntamente con el empleo de acciones de empresas ya establecidas por el Estado para el canje de bonos agrarios, así como la exigencia de cierto aporte en efectivo por los participantes del Fondo contribuirían, en mi modesta opinión, a que esta institución -interesante desde todo punto de vista- merezca aceptación por parte de todos los sectores, única forma de que tenga vida asegurada.

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 C.E.A.  
Centro Interamericano de  
Reforma Agraria (CIRA)

ESTIMACION DE RECURSOS ECONOMICOS PARA LA REFORMA AGRARIA

Dr. Malcolm MacDonald 1/

En contraste con los seminarios latinoamericanos sobre la Reforma Agraria; la actual en que estamos participando tiene un tema muy específico. No estamos reunidos aquí para discutir Reforma Agraria como un concepto filosófico, ni como una cosa mística o religiosa. Nos reunimos para trabajar y profundizar un aspecto básico, técnico de la Reforma Agraria - su financiamiento. Otra manera de decirlo sería que el tema principal de Seminarios anteriores ha sido "si sí o no debemos pensar en una Reforma Agraria para nuestros países?", mientras el tema de este Seminario es "Cómo poner en marcha las Reformas Agrarias en nuestros países?". Juzgando por el interés y participación de ustedes en este Seminario, yo diría que este Seminario refleja fielmente un cambio - un adelanto - muy positivo en la rama de Reforma Agraria en América Latina.

La ponencia mía va a ser mas general que las demás, por dos razones. Primera, tanto los otros ponentes como la mayoría de los participantes en este Seminario están mejor calificados que yo para discutir y analizar los aspectos técnicos precisos del financiamiento de la Reforma Agraria. Segunda, creo que quizás sería deseable el tratar de orientar el tema específico de financiamiento de la Reforma Agraria dentro de las metas y problemas globales de Reforma Agraria y de desarrollo económico y social de los países. Mi esperanza es que esta exposición servirá como una introducción a la consideración de tal orientación.

---

1/ Jefe del Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la C.E.A. (Proyecto 206 P.C.T.).  
Ciudad Universitaria, Bogotá, Colombia.

En discusiones de la estimación de recursos económicos para la Reforma Agraria, usaré la palabra "económico" en su sentido mas amplio - pues economía tiene que ver con la utilización de los bienes escasos de nuestro mundo. Un "recurso Económico", entonces, puede ser cualquier cosa directamente o indirectamente útil a nosotros los seres humanos, la cual está disponible en cantidades limitadas.

### RECURSOS EN FUNCION DE METAS

Será útil si pensamos de los recursos económicos en términos de su uso para lograr las metas de Reforma Agraria. En realidad los recursos son "limitados" solamente en términos de algún uso, fin, o meta definida. Cuando alguien dice que los recursos de su país no son suficientes para hacer una verdadera Reforma Agraria, esto quiere decir que hay falta de recursos para lograr ciertas metas específicas que para él representa la Reforma Agraria, y siguiendo ciertos métodos que también están incluidos (para él) dentro del término Reforma Agraria.

Tomando un ejemplo sencillo; si digo que no tengo recursos económicos suficientes para viajar, no he dicho nada. A dónde quiero viajar? - Al pueblo más cercano? a Europa? a la luna? debo indicar mi destino, mi meta. Además cómo pienso viajar? + caminando? por bus? por avión? Trabajando para conseguir mi pasaje o viajando en un máximo de lujo? Solamente si digo cuál es mi destino y de qué manera pienso viajar, sería posible decir si sí o nó hay recursos financieros suficientes disponibles.

### REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO

Cuando pensamos en los recursos económicos para una Reforma Agraria, no debemos olvidar que una Reforma Agraria no es el único uso posible de tales recursos. Sea lo que sea la definición de Reforma Agraria usada, debe considerarlo como solamente una parte del esfuerzo de un país para adelantar su desarrollo económico y social. Hay otras partes tales como industrialización, mejoras de salud pública, vivienda, etc., que también son básicas y que también requieren el uso de recursos económicos. En la mayoría de los países de América Latina, consideramos la Reforma Agraria como un proceso indispensable para el desarrollo económico y social del país - es necesario, pero solo no es suficiente.

Tomemos un ejemplo: En varios países hay regiones agrícolas donde unos pocos son dueños de casi toda la tierra, y la gran mayoría que no tiene derecho a la tierra trabaja para los pocos dueños, recibiendo ingresos sumamente bajos. En tales zonas no solamente hay una diferencia grande en niveles de vida entre los pocos dueños y las masas, en términos de salud, educación, influencia política, etc. Creemos que será necesario cambiar la estructura de tenencia de la tierra en tales zonas, para obtener un desarrollo económico y social en ellas. Por ejemplo, mucho del progreso de un país depende de la utilización de las capacidades de los individuos sobresalientes, que por sus talentos especiales puedan hacer los descubrimientos y las innovaciones, así como dirigir de una manera eficaz el gobierno, instituciones y empresas grandes del país. Mientras que solamente el 10% o menos de la juventud de una zona o un país tenga oportunidades para estudiar hasta el nivel universitario y subir de otras maneras a puestos importantes - el país está perdiendo el uso eficiente del 90% restante. Ahora bien, un cambio en la tenencia de la tierra es indispensable para dar oportunidad a estos jóvenes, pero también son indispensables otros cambios económicos, sociales e institucionales.

Aún más; es muy probable en muchas regiones como estas que el impacto a corto plazo sobre producción será cero, a veces negativo. Si las tierras no son muy fértiles, las posibilidades para aumentos absolutos en la producción son limitadas. A veces aunque la distribución de los ingresos es muy desigual, el nivel de ingresos es casi el máximo, dados el capital y tecnología en uso. Las experiencias de México y Bolivia, y los estudios hechos hasta la fecha en países como Colombia, indican que esta situación es muy común - que un cambio en el sistema de tenencia por si sólo no aumentará en mucho la producción en grandes regiones de América Latina. Quiero dejar bien claro lo que pienso sobre esto: Yo sí creo que un cambio en la tenencia de la tierra en tales regiones es indispensable para el desarrollo económico y social de los países. Lo que no creo es que este cambio en la tenencia por si solo va a aumentar mucho la producción agrícola de los países.

#### METAS DE DESARROLLO

Vamos a considerar por un momento unas de las metas de desarrollo e-

conómico y social de un país. Desarrollo económico implica un aumento en los ingresos per cápita - que quiere decir un aumento en la producción per cápita. Depende entonces, de un aumento continuo en la producción, aun ritmo más elevado que el ritmo de aumento en la población. En agricultura, un hombre puede aumentar su producción cultivando más tierra, o produciendo más productos por hectáreas. Generalmente los dos métodos requieren un aumento de capital - maquinaria, etc. - y mejoras en la tecnología. También requiere el mejoramiento de los sistemas de mercaderes, de crédito, de servicios al agricultor, así como muchos cambios institucionales.

A largo plazo, los aumentos de eficiencia en el campo - aumentos continuos en la producción por obrero - requerirán una migración continua y considerable del campo a las ciudades. Hay que pensar en lo que harán estos emigrantes una vez que lleguen a las ciudades. Si no hay empleo productivo para ellos en el medio urbano se ha comprado eficiencia en el campo al precio de desempleo en las ciudades, y la economía general no ha mejorado, pudiendo ser peor que antes. No es posible separar lo que ocurre en el campo de lo que está ocurriendo en los otros sectores de la economía. Desarrollo económico es un concepto global, medido en términos de toda la economía.

Desarrollo social implica, entre otras cosas, una distribución más uniforme de ingresos, privilegios o derechos sociales y legales, de poder e influencia política. En general, en nuestros países el grupo con menos desarrollo social es el grupo del campo. La gran mayoría tiene ingresos muy bajos en contraste con la minoría que tiene ingresos altos; son considerados inferiores en muchos sentidos sociales; tienen poca voz en la redacción de las leyes o en la acción política de su región o su país. En términos de desarrollo social, la reforma agraria, es la herramienta más importante que tienen los países. Los intentos de fomentar el desarrollo social a través de leyes e impuestos ha tenido poco éxito en el campo hasta la fecha, aunque han tenido una influencia importante en las ciudades. Parece que la manera más rápida y eficaz de efectuar un desarrollo social en el campo es por medio de una redistribución directa de la propiedad de la tierra. Los estudios indican que hay una correlación muy estrecha entre propiedad y status social en el campo. Para mí, el resultado más positivo e inmediato de una Reforma Agraria es su impacto potencial sobre el desarro

llo social en el medio rural.

Una palabra más sobre desarrollo social. Además de implicar la distribución más uniforme de derechos y privilegios, desarrollo, significa también una mejora en el nivel de tales derechos y privilegios. En otras palabras, el énfasis no está en destruir lo que los pocos tienen, sino en dar niveles más altos a los que poco o nada tienen. Es muy posible que haya que restringir los derechos y privilegios de los pocos en el proceso, pero esto no es la meta, sino uno de los costos necesarios. Reforma Agraria y desarrollo social no deben ser cosas negativas ni de venganza, sino positivas, enfocadas más que todo en la mejora del estado de los que carecen de medios adecuados para progresar.

#### DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL; CONFLICTOS

No es siempre posible lograr el máximo adelanto hacia un desarrollo económico y al mismo tiempo hacia un desarrollo social. Por ejemplo, hay muchas regiones donde una redistribución de la tenencia de la tierra cambiaría en sentido muy favorable la situación social, sin aumentar la producción. Al otro extremo, hay proyectos de mejora de tierras sujetos a inundaciones, o desérticas, que aumentarían mucho la producción agrícola de un país sin tener mucho impacto sobre los problemas sociales. El Perú tiene ejemplos de los dos extremos. En la sierra central están empezando un proyecto de reforma agraria donde la distribución de tenencia de la tierra va a ser cambiada en forma radical. Unas pocas familias y compañías hoy en día son dueñas de la mayoría de dos departamentos del país. Este proyecto va a poner los títulos de estas tierras en manos de los campesinos que las trabajan. El cambio a corto plazo en la estructura social de esta zona va a ser grande y positivo en términos de desarrollo social. Pero aún la gente más optimista no tiene esperanzas de un alza apreciable en la producción económica de la zona como resultado del proyecto. Las empresas ganaderas grandes de la zona eran bien tecnificadas y eficientes; va ser un trabajo duro mantener este nivel de producción ganadero. Dadas la altura y condiciones climáticas de la zona, las posibilidades de cambio hacia explotaciones más intensivas son muy limitadas. En balance el efecto del proyecto será sumamente positivo desde el punto de vista social, y casi cero (a corto plazo, y en términos de aumentos directos en producción) en términos económicos.

En la costa del Norte del Perú donde la presión de la población sobre la tierra es mucho menos y donde las condiciones de los campesinos, son algo mejores que en la sierra central o en el Sur, hay otro proyecto que consiste en una represa y alrededor de 40.000 hectáreas de desierto que se están poniendo bajo riego. El aumento en la producción agrícola del país a base de este proyecto va a ser grande - se estima que representará un aumento de un 4% en la producción agropecuaria del Perú. Pero su impacto social en el país será mínimo. Los parcelarios del Proyecto son seleccionados tomando como base a su capacidad de manejar parcelas bajo riego en una agricultura intensiva. No vienen de las regiones del país donde el problema social es lo mas grave, ni de los niveles campesinos menos privilegiados.

Los problemas económicos tanto como los problemas sociales son urgentes para el Perú y los otros países de América Latina. Con una población creciente y un nivel de producción agrícola per capita bajo, hay necesidad de aumentar la producción alimenticia del país. Al mismo tiempo se puede esperar por mucho tiempo la mejora de la condición de miseria de millones de individuos y familias de la sierra donde las posibilidades de aumentos repentinos en producción son muy limitadas, con o sin Reforma Agraria. Lo que quiero subrayar es que con mucha frecuencia para la satisfacción de fines económicos y de fines sociales se requiere de recursos que son limitados y se plantea entonces el problema de establecer prioridades, problema sumamente difícil de resolver.

#### RECURSOS DE TIERRA

Una de las razones por la cual la Reforma Agraria es considerada entre las herramientas más importantes del desarrollo de América Latina es que la tierra es uno de los mayores recursos económicos en la mayoría de los países latinoamericanos.

Se ha escrito mucho sobre la importancia de la tierra en América Latina, que quiero repetir solamente unos pocos puntos importantes. La mayoría de la gente trabaja en agricultura en muchos países, y es la ocupación más numerosa en todos los países del continente. Si no hay aumentos en productividad dentro de la agricultura, será difícil para el país lograr aumentos en su productividad global. Es importante que los recursos

de la tierra sean bien explotados, y con un énfasis creciente en el incremento de la producción por obrero. Aumentos en la producción por hectárea son deseables en muchos casos, pero si no son acompañados con aumentos en la producción por obrero, su contribución al desarrollo del país es limitada y temporal.

La tierra también ha sido discutida en muchos libros como la fuente básica de la formación del capital para fomentar el desarrollo industrial. Es decir, a través de impuestos y/o iniciativa privada una parte de la producción de la tierra será trasladada hacia la formación de capital - sea fábricas, carreteras, etc.

Una de las maneras en que este cambio puede ocurrir es a través de una Reforma Agraria donde los campesinos reciben la tierra y ellos o el gobierno pagan (100% o una fracción de su valor) a los dueños anteriores. En teoría por lo menos, sería posible guiar estos fondos pagados para la tierra a inversiones importantes y eficaces para el desarrollo de otros sectores de la economía. Uno de los grupos de trabajo de este Seminario está analizando una sugerencia sobre cómo se puede hacer este tipo de inversión o traslado de capital, de agricultura a la industria.

Con respecto a la evaluación de la tierra como recurso, les falta mucho a la mayoría de los países de América Latina. Todavía es posible leer u oír estimaciones de los recursos de tierra de un país sumamente divergentes.

Una etapa de alta prioridad para un país embarcado en una Reforma Agraria es una evaluación objetiva y técnica de sus recursos de tierra y agua. Es posible que haya mas tierras buenas de lo que se pensaba antes; que haya grandes posibilidades de mejorar la producción por hectárea de las tierras ahora en uso; pero también es probable que en muchos casos va a encontrarse que el nivel bajo de producción en ciertas regiones es por razones básicas de la productividad natural de la tierra.

Va a encontrarse en algunos casos, como el de los llanos de Colombia y Venezuela, que grandes extensiones no explotadas están así por buenas razones - que la mayoría de los llanos no son aptos para cultivos. Sean buenas o malas las noticias, una evaluación nacional del recurso tierra es indispensable en las etapas iniciales de una Reforma Agraria.

## RECURSOS HUMANOS

Nos preocupa muchas veces la población creciente. Mejor dicho, nos preocupa el aumento de la población con relación al aumento (o falta de aumento) de la producción. La población si sí misma no es ni un mal ni un bien; eso depende de la relación entre la población y otros recursos disponibles, entre población y producción.

También hay grandes diferencias entre los individuos considerados como recursos económicos para el desarrollo. Una de las diferencias discutidas con frecuencia hoy en día está basada en diferencias de educación y/o preparación técnica. Una persona que no puede leer no va a aprovechar mucho los boletines sobre producción de sus cultivos, ni tendrá una participación constructiva en los procesos electorales de su país. Una persona que nunca ha usado un tractor no va a utilizarlo eficazmente sin un mínimo de instrucción. El traslado de miles de personas del trabajo del campo al trabajo industrial también implica preparación.

Otro aspecto importante sobre los individuos considerados como recursos económicos es su salud. Un hombre sufriendo de enfermedades, infecciones, o sencillamente de hambre es mucho menos productivo que un hombre con buena salud gozando de una dieta adecuada.

Hay que pensar en dos fases de la evaluación de este recurso económico; primera, qué hay disponible en términos de cantidad y calidad; segundo, cuáles son las inversiones adicionales necesarias para desarrollar este recurso a los niveles necesarios para efectuar el desarrollo del país.

Otro aspecto del recurso humano sumamente importante, pero difícil de medir, es todo lo relacionado con actitudes, costumbres, creencias, esperanzas, etc. La productividad humana depende no solamente de una buena salud y preparación académica o técnica, sino también de la voluntad para trabajar. En una economía donde el nivel de vida se aumenta año por año, y donde casi toda la gente tiene iguales oportunidades económicas y sociales, la vida enseña a la gente a esperar que el mañana será mejor que hoy y que el que trabaja más gana más - en tal economía generalmente existe la voluntad de producir, de utilizar al máximo los esfuerzos individuales. Esto es especialmente cierto en una sociedad donde se pone un valor altísimo en el nivel de vida - conveniencias, cosas de lujo, etc.

Lo difícil es empezar con individuos a quienes la vida ha enseñado que el mañana será igual o peor que hoy; que si uno trabaja mas duro que el...

cino, el único resultado será un aumento en los ingresos del terrateniente de su hacienda - con ellos este factor de incentivo y voluntad es difícil y complejo. Ellos y sus antepasados han visto tantos engaños que difícilmente pueden creer en un verdadero cambio en el sistema de vida.

### CAPITAL

Aquí "capital" se refiere solamente a los bienes útiles producidos anteriormente que tengan utilidad ahora y en el futuro. Se refiere a carreteras, edificios, maquinaria, fábricas, sistemas de comunicaciones, etc. Representa la producción de ayer no consumida, sino convertida en cosas útiles en el proceso de producción de hoy y mañana.

Un inventario del capital de cualquier país de América Latina mostrará grandes recursos de capital en comparación con unos países de África Central. También mostrará varias deficiencias. El capital es a su vez la base de un nivel alto de vida hoy, y de un nivel más alto mañana. El capital es una de las bases más importantes de desarrollo de cualquier país, sea lo que sea su sistema de gobierno. El aumento en la producción per capita de Rusia tanto como el de los Estados Unidos ha sido basado más que todo en cantidades crecientes de capital disponible para uso en los procesos de producción. Hay límites físicos muy estrechos al número de kilos de trigo que un hombre puede producir sin ninguna herramienta. Con más y más capital en la forma de herramienta, maquinaria, tractores, etc. El límite del número de lo que puede producir un hombre no ha sido determinado todavía. La producción por obrero en las fábricas también depende de la cantidad de capital disponible del obrero.

Cualquier país que este pensando en una Reforma Agraria debe hacer un inventario de los recursos de capital disponibles, y de las adiciones que requiere para seguir desarrollando su Reforma Agraria. A veces capital en forma de infraestructura influirá en las decisiones sobre dónde ubicar el proyecto de Reforma Agraria.

### RECURSOS INSTITUCIONALES

Si las instituciones de un país sean consideradas como recursos económicos o lo sean llamadas en otra forma, son ingredientes claves en su

desarrollo.

Entre las instituciones relacionadas con el desarrollo y la Reforma Agraria están las siguientes:

1.- Crédito:

La mayoría de los estudios de los problemas rurales de América Latina muestran que la falta de crédito adecuado es uno de los factores limitantes en el mejoramiento de los ingresos por agricultor o por obrero campesino. Muchas veces el crédito no es adecuado en dos sentidos. Primero existe una falta absoluta de dinero disponible para préstamos agrícolas. En segundo lugar las fallas existentes en este crédito en término de su manejo, plazos acostumbrados, sistemas de cobranza, tasas de interés y ocurrencia de favoritismo hacia ciertos individuos o grupos. Se cree que las mejoras en la institución de crédito tendrán un impacto fuerte sobre los niveles de producción e ingresos.

2.- Mercadeo:

Todo el complejo de leyes, instituciones, sistemas de transporte, almacenamiento, etc., que forman parte del mercadeo de un país influye en los ingresos agrícolas. Muchas veces aunque la producción por obrero de un cultivo o una zona sea más o menos aceptable, los ingresos son muy bajos por fallas en el sistema de mercadeo del producto o de la zona. A veces los factores limitantes están relacionados con problemas de transporte; a veces una de las cosas básicas es el control del mercado mayorista por unos pocos hombres poderosos; a veces hay falta de planeamiento o coordinación en las fechas de siembra, cosecha o venta de productos, en tal forma que períodos de sobreproducción son seguidos por períodos de escasez con las correspondientes bajas o alzas en los precios.

3.- Enseñanza, Investigación, Extensión Agrícola:

Aparte de sus implicaciones amplias sobre el desarrollo económico y social, la investigación, la enseñanza y la divulgación, estas tres instituciones tienen importancia específicamente dentro y para la agricultura. En muchos países no solamente hay deficiencias en las tres instituciones sino que también hay falta seria de coordinación entre las tres. A veces las instituciones han sido importadas e instaladas sin adaptación al nuevo ambiente.

4.- Impuesto:

Entre las instituciones gubernamentales lo relacionado con impuestos y presupuesto es de suma importancia. Hay que considerar los impuestos desde varios puntos de vista. Primero en términos de ingresos para el gobierno, a veces el sistema de impuesto tiene tantas fallas que solamente un porcentaje muy bajo de los impuestos es recolectado. Las causas para este tipo de falla son varias y complejas. Otro aspecto de los impuestos son los impactos indirectos. Además de servir como fuentes de ingresos los impuestos tienen impactos económicos importantes. Los impuestos pueden servir como forma de distribuir los ingresos de un país - cuando están acompañados de gastos gubernamentales hacia los pobres. Impuestos selectivos pueden inhibir ciertas actividades, o por su ausencia fomentar ciertas otras actividades. O sea pueden servir como herramienta para dirigir la inversión planeada dentro de una economía. La política de impuestos relacionada con empresas basadas en capital extranjero pueden favorecer o inhibir inversiones de capital extranjero; o pueden permitir monopolios extranjeros sobre ramas económicas claves en el país.

Hay muchas otras instituciones gubernamentales también claves en su desarrollo. La presencia o ausencia de una institución de planificación nacional con poderes efectivos - los varios departamentos nacionales de gobierno - de hacienda, fomento, obras públicas, etc., también pueden tener impacto positivo o negativo relacionado con el desarrollo y con Reforma Agraria.

5.- Tiempo; Recurso Clave:

Una de las cosas que debe estar incluida entre los recursos limitados con suma importancia en el proceso de desarrollo y de Reforma Agraria es el tiempo.

Los recursos mismos de un país cambian a través del tiempo. Hay cambio constantes en la presión demográfica dentro de cualquier país dado, pero más importantes son los cambios en la relación que existen entre la población y los recursos. Esta relación se altera con cualquier cambio en la población y con cualquier cambio en los recursos disponibles. Las metas de desarrollo y de Reforma Agraria debenser expresadas en términos de tiempo, o tienen poca importancia. Creo que el tiempo es uno de los factores mas

limitantes hoy en día en el proceso de desarrollo económico y social y de Reforma Agraria. Lo que digo ahora, seamos claros + es el punto de vista de un técnico, no de un político, politiquero o estadista. Hay evidencias del pasado y del presente que revelan que es posible para un gobierno o un país mantener con pocos cambios su sistema económico y social, aunque la gran mayoría de la población viva en la miseria y unos pocos gocen de casi toda la producción del país. Para lograrlo en el Siglo xx la evidencia indica que se requiere dosis mas y más fuertes de opresión de fuerza y de acciones que la mayoría del mundo llamamos inhumanas. Pero hay evidencias que indican que esto no puede ser mantenido para siempre, que hay límites definidos de tiempo para mantener esta situación. El resultado será una erupción volcánica de tal país, de tal pueblo. El elemento tiempo se puede estimar a base de dos grupos de factores - unos internos y los otros externos. En general se puede decir que mientras mas opresivo e inhumano, mientras más injestas sean las medidas, más corto será el tiempo para la explosión. En cuanto a los factores externos, se puede decir que cuanto mas grande sea el contraste entre la situación interna del país y la situación de los países de los alrededores, y mayor interés que tengan los de afuera por lo que esta ocurriendo dentro del país, tanto más rápidamente vendrá la explosión dentro de tal país. Algunos creen que el camino más rápido hacia el desarrollo en América Latina es a través de una explosión - una revolución de esta naturaleza. Como técnico he visto poca prueba de esta doctrina. Creo que para la gran mayoría de los países de América Latina el camino más rápido de desarrollo hacia una utilización rápida y eficaz de sus recursos para lograr un desarrollo, está en medios evolucionarios rápidos o por una revolución sin sangre si se requiere describir así. Yo considero el camino de la revolución explosiva y sangrienta como el camino menos preferible para el desarrollo de América Latina.

Volviendo ahora al asunto de tiempo, creo que mucha evidencia que indica que si no hay cambios rápidos en la situación económica y social de los mismos países de América Latina, estos países seguirán el camino de la explosión.

El otro camino, el que me atrae como técnico es el cambio por medio de transformaciones económico-sociales sin violencias. Creo que hay la oportunidad de desarrollar y aumentar los recursos. Los adelantos económicos y sociales son mejores siguiendo este camino, pero aqui tanto como