

por el otro camino el elemento tiempo es clave. Creo que hay una tasa mínima de cambio, en cualquier momento dado y en cualquier país. dado, que es necesaria para permitir que tal país siga el camino de cambio pacífico. Además, sospecho fuertemente que esta tasa es una tasa creciente. Es decir saliendo de una situación donde las condiciones económicas y sociales son muy indeseables para la mayoría de la población, uno debe pensar desde el principio que hay que hacer las mejoras en tal situación con una velocidad o tasa creciente. Una tasa de cambio que sería aceptable en el primer o segundo año no será aceptable ni considerada como suficiente en el noveno o décimo año. Los requisitos de un cambio necesarios para un desarrollo pacífico son, aún mas que el aumento de una población los que crecen en términos geométricos en vez de aritmética. Hay mucha evidencia que da fundamento a esta sospecha mia. Citaré solamente un caso.

El ritmo de cambio económico y social en Venezuela durante los años recientes ha sido sumamente rápido en comparación con el resto de América Latina. No obstante, hay fuertes indicaciones que la presión para cambios aún más rápidos esta creciendo en Venezuela. Es decir, en comparación con los ciudadanos en sus países vecinos, los de Venezuela han visto un cambio hacia el desarrollo económico y social muy fuerte en los últimos años, en vez de estar satisfechos con este nivel favorable en comparación con sus vecinos o con si mismos en períodos anteriores. Hay aún mas presión hoy en día para cambios mas fuertes y mas rápidos que antes.

Como regla general si uno está tratando de estimar el recurso tiempo disponible para lograr una etapa dada de desarrollo, yo diría que el método mas preciso disponible, en el momento, sería hacer tal estimación con todo cuidado y estudio y después dividir el resultado por dos.

6.- Recursos Financieros:

Este Seminario está dedicado al tema básico de financiamiento y recursos financieros para la Reforma Agraria. Todos los factores que yo he mencionado brevemente en conjunto determinan los recursos financieros disponibles para tal propósito. Aunque el cálculo específico para un proyecto dado se hace a base de fondos en efectivo del gobierno, y en términos de préstamos posibles del exterior, creo que siempre debemos tomar en cuenta que estas cifras y esta plata son resultado en el momento, del nivel y ritmo de cambio e interacción de todos los factores que he

mencionado.

Como dije al principio mi deseo al presentar esta ponencia fue ofrecer algún puente entre las discusiones generales de los Seminarios anteriores y las discusiones mas precisas y enfocadas de este Seminario. Yo espero que en cierta medida pequeña, he logrado este objetivo hoy.

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 AL TRABAJO "ESTIMACION DE RECURSOS ECONÓMICOS PARA
LA REFORMA AGRARIA" PRESENTADO POR EL DR. MAC-DONALD.--

José Garrido Rojas 1

Antes de nada debo agradecer a IICA el haberme honrado con una invitación a este Seminario, que como señala el Dr. Mac-Donald, tiene un tema muy específico, pero que todos esperábamos su realización y cuya actualidad y escasez de investigaciones lo realza especialmente.

Creo con el Dr. Mac-Donald que lo más deseable sería "el tratar de orientar el tema específico de Financiamiento de la Reforma Agraria dentro de las metas y problemas globales de Reforma Agraria y Desarrollo Económico y Social de los países." Incluso, iré más lejos, trataría de ir a la regionalización de la Reforma Agraria y el Desarrollo Económico y Social.

La regionalización de la Reforma Agraria y el Desarrollo Económico y Social nos permite utilizar en mejor forma los recursos escasos, dentro de las prioridades que se establezcan en las diferentes regiones en que se divide el país, produciendo un impacto profundo en lo económico y social dentro del sector campesino, y permiten economías de escala.

✓ Para estos efectos se puede definir la región como una zona geográfica determinada dentro de un país, que presente ciertas características de homogeneidad y complementariedad socio-económica, que permitan la utilización más eficiente de los recursos naturales, técnicos y financieros, con objetivos de Reforma Agraria y Desarrollo Económico y Social. Una cuenca hidrográfica y sus áreas de atracción inmediata podría ser un ejemplo de región.

La regionalización de la Reforma Agraria es una de las recomendaciones aprobadas por el CIES al nivel ministerial, en su II Reunión realizada en Sao Paulo (Recomendación II/6, Grupo Desarrollo Agrícola y Reforma Agraria, Doc CIES/580, 16 Noviembre 1963).

+ Secretario del Consejo Superior de Fomento Agropecuario, Santiago, Chile

Coincidimos también, en que cualquiera que "sea la definición de Reforma Agraria usada, debe considerarse como solamente una parte del esfuerzo de un país para adelantar su desarrollo económico y social". De la misma manera que la integración económica de los países es una medida de política económica, no un fin, para el mejor desarrollo económico y social. No creo eso sí, que deba separarse la industrialización (de la producción agropecuaria), mejoras de salud pública, vivienda, etc. de un plan de Reforma Agraria y Desarrollo Económico y Social, ya que son rubros a considerar dentro de dichos planes.

Los efectos en los niveles de producción dependerán en gran parte de las medidas complementarias a los cambios de tenencia y que hacen que una reforma agraria sea integral (asistencia técnica, crediticia, medidas de comercialización, etc.). Especial importancia tiene la industrialización de la producción agrícola, pues cambios en la tenencia llevan casi paralela una intensificación de la agricultura que exigirá una industrialización para evitar los problemas de estacionalidad de la producción, o inversiones de capital como mataderos, plantas lecheras, etc.

Metas de desarrollo.- Estimo que la meta fundamental de una política económica es la obtención del desarrollo económico y social de un país, como paso inicial hacia el desarrollo integral de la nación. 1/

Es evidente la afirmación que "Desarrollo Económico implica un aumento en los ingresos per-cápita - que quiere decir un aumento en la producción per-cápita". El aumento de la producción y productividad del sector agrícola se obtiene en países densamente poblados o con tierra cultivable escasa, a través de inversiones de capital e innovaciones técnicas (regadío, drenajes, mejoras en sistemas de cultivos o manejo del agua). Los incrementos en la productividad per-cápita o por hectáreas no necesariamente producirán desempleo, puesto que la eficiencia en el campo no proviene únicamente de inversiones que sustituyan mano de obra como es el empleo de maquinarias. La utilización de semillas genéticas, ganado mejorado, herbicidas, insecticidas, abonos, etc., producen aumentos en la productividad sin sustituir mano de obra. La construcción de obras de regadío, por el contrario proporciona empleo, por la consecuente intensificación de la agricultura.

1/ Ver. Timmons, John F. "Reforma Agraria como medios para el crecimiento Económico y la Estabilidad Política en América Latina, con énfasis sobre la Orientación y las Necesidades de la Investigación de las Estructuras Agrarias. Campinas 1963.-

Una mecanización indiscriminada, evidentemente produce desempleo y puede ser una causa de migración a la ciudad. Pero también lo es las mejores expectativas y salarios que el campesino supone encontrar en la ciudad.

A nuestro juicio no hay un conflicto visible entre los aspectos sociales y económicos del desarrollo.

La distribución de tierras en ciertas zonas en que incluso no aumenta o disminuya la producción, produce un mejoramiento social del campesino y también económico, puesto que su ingreso monetario será mayor que cuando era asalariado. Este mayor ingreso monetario presumible, traería a su vez como consecuencia un mayor mejoramiento social, por su acceso al mercado industrial.

Respecto al ejemplo señalado por el Dr. Mac-Donald de habilitación de tierras ya sea a través de obras de riego o de drenaje, que evidentemente aumentan la producción agrícola en forma significativa incluso al nivel nacional, creemos con mayor razón que en el caso anterior, que si en estas zonas se aplican planes de Reforma Agraria y Desarrollo Regional, el impacto socio-económico dentro del campesinado favorecido será notorio. La demanda de los campesinos de esta zona tendrá un mayor incremento que en el caso anterior, tanto en los productos agropecuarios (dadas las características de la zona podrían encontrarse en niveles cercanos al de sub-consumo) e industriales.

Al referirse al recurso tierra el Dr. Mac-Donald parece dar a entender que considera conveniente que los fondos pagados por ella se destinen a inversiones "importantes y eficaces para el desarrollo de otros sectores de la economía" (industria). Nos parece que esta opinión está incompleta por que no se especifica a que tipo de industria va a beneficiar el traslado de capitales desde la agricultura. Aunque ésta es una cuestión controvertible 1/ creemos que sobre esta materia caben algunas aclaraciones. Existe la hipótesis, al menos en el caso chileno, que el sector agrícola es el más atrasado de la economía y que de ese atraso nace una de las trabas más fuertes para el desarrollo de los demás sectores y que, además el sector agrícola, presenta una aguda escasez de capitales. No resultará consecuente con la hipótesis, trasladar capitales de la agricultura para financiar el desarrollo de sectores que gozan de una situación relativamente más ventajosa.

1/ No porque estemos en desacuerdo con la tesis, sino porque es materia de discusión.

Habría que considerar, además, la creciente necesidad de inversiones para mejorar las estructuras de comercialización e industrialización de productos agropecuarios, que surgirán como lógica consecuencia de los cambios de la agricultura de tipo extensivo a la de tipo intensivo, que propenden los programas de Reforma Agraria. No basta, entonces, señalar el traslado de fondos hacia la industria; hay que precisar el destino que se le va a dar a la inversión. Dadas las condiciones que se postulan más arriba, parte de estos fondos deberían invertirse en incrementar y mejorar las deficientes estructuras que comercializan e industrializan los productos agropecuarios.

Creo de alto interés destacar las observaciones del Dr. MacDonald sobre la importancia de una evaluación nacional de los recursos tierras y aguas en las etapas iniciales de una reforma agraria. Ello se ajusta plenamente a lo que se ha estado realizando en alguno de nuestros países, mediante la utilización de la aerofotogrametría 1/, que permiten la descripción y cuantificación del uso actual y uso potencial de las tierras y aguas, a nivel regional y de fincas. La Información que se vaya obteniendo será de considerable valor para determinar las ventajas comparativas, actuales y potenciales, de las distintas regiones del país; de esta manera será más fácil una política agraria gubernativa orientada a la especialización de la producción agropecuaria. 2/

Estudios como los aerofotogramétricos no sólo son una base sólida para programas de Reforma Agraria sino que para una política agraria general, una tributación agrícola adecuada, política crediticia, etc. Por tanto, el costo que significan estos trabajos no deben cargarse solamente a la Reforma Agraria.

Impuestos.- Evidentemente que una de las fuentes de financiamiento de la Reforma Agraria y el Desarrollo económico y Social, es la tributación. Las deficiencias generalizadas en la tributación agrícola, son una de las causas que nos llevan a la realización de una Reforma Agraria. Una medida paralela a la redistribución de la propiedad de la tierra es una Reforma Tributaria que nos permite financiar los planes de Reforma Agraria y Desarrollo Económico Social; una modificación de la tributación agrícola basa-

✓ Recomendación en el informe del Grupo de trabajo sobre la cooperación Internacional en los Planes de Reforma Agraria. Seminario de Campinas, Brasil. Noviembre de 1963.

✓ No tiene que ver con políticas monoproductoras agrícolas, sino que del uso óptimo de los recursos naturales.

da en la capacidad de uso de la tierra, no solo tiende a modificar sistemas defectuosos de tenencia, sino que se procura la asignación óptima de los recursos de una finca, incrementando la productividad.

A nuestro juicio las fuentes de financiamiento para un Plan de Reforma Agraria y desarrollo regional provienen:

- a) Autofinanciamiento del beneficiario, que lo puede hacer con dinero, especies o aporte de trabajo.
- b) El Estado o agencias nacionales o internacionales ajenas al beneficiario. Este financiamiento no necesariamente debe ser monetario, pues incluye por ejemplo la asistencia técnica internacional.

Lo más importante de estas fuentes de financiamiento, además de maximizar el aporte en trabajo del beneficiario, es la coordinación al nivel de plan o programa, tanto de la asistencia técnica como de la financiera.

Un esfuerzo a lo ya hecho en este sentido, creemos podrá acelerar el efecto positivo de un plan y la recuperación de las inversiones. Por otra parte permitirá proporcionar al sector rural servicios de los cuales estaba marginado y cuyos costos no pueden cargarse solamente a la Reforma Agraria.

Antes de terminar deseo destacar que el trabajo del Dr. Mac-Donald constituye un excelente marco de referencia, al que indudablemente habrá que recurrirse en los debates de este Seminario.

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)

EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA
Y OBRAS CONEXAS

Dr. Antonio Tapia 1/

El tema de este trabajo, constituye, a mi juicio, uno de los puntos principales dentro de un proceso de reforma agraria. El tema es vasto y no es nuestro propósito agotarlo, por el contrario, nuestro deseo es solamente despertar la inquietud y promover un ordenado reajuste de ideas en relación con él. Algunas de mis ideas pueden no ser aceptables y los invito a que las discutamos abiertamente, sólo así podremos aclarar conceptos y definir posibilidades de una acción que, en nuestros países, es de primerísima importancia: el aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales, mediante una redistribución de la propiedad de la tierra.

Cualquier sistema económico, independientemente de si existen deseos de hacer una reforma agraria o no, requiere de un cierto número de instalaciones, que se logran a través de una gran inversión de capital y que en sí no son directamente productivas. Estas instalaciones permiten, éso sí, que el proceso se acelere y que los recursos se utilicen en una forma más adecuada. Estas instalaciones se conocen con el nombre de "Obras de Infraestructura".

En mi opinión, en la planeación de cualquier programa de reforma agraria, la construcción de todo un sistema de obras de infraestructura, que permita un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, para aumentar los niveles actuales de producción, deben ser parte muy importante en la ejecución misma del programa. Es más, me atrevo a afirmar que todo programa que no incluya estos aspectos, está destinado al fracaso, no sola-

1/ Funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo,
Washington, D. C., E.E.U.U.

mente económico, sino también político y social.

Una red adecuada de obras de infraestructura tiene implicaciones en todo el proceso económico y social. Los caminos de penetración, permiten a los agricultores llevar productos al mercado y permiten a los técnicos de los Servicios de Extensión y a los empleados de instituciones bancarias, el acceso a regiones donde la agricultura se practica todavía con fines exclusivamente de autoconsumo. Las obras de riego, permiten el aumento en la productividad de las tierras; las obras de control de los ríos y de drenaje, permiten la incorporación de vastas extensiones, que hasta estos momentos aún se encuentran marginadas. Las escuelas, los hospitales, las clínicas, ayudan a eliminar taras sociales, que han sido acarreadas durante varios siglos y que mantienen un nivel de vida muy bajo en la población campesina.

Antes de continuar, creo que es de importancia el que definamos el concepto de "Obra de Infraestructura". Para mí, "Obra de Infraestructura" es aquella que es necesaria o conveniente que exista, para que el proceso productivo pueda llevarse a cabo, pero que en sí, no da como resultado directo la producción de un bien. Por ejemplo, un buen sistema educacional, los hospitales, las clínicas, vivienda adecuada y suficiente, grandes obras de riego, etc. Todas estas obras en sí, no producen un bien que pueda consumirse, pero es indudable que su existencia permite un mejor aprovechamiento de los recursos productivos.

Sin embargo, dentro de este gran concepto general, creo debemos diferenciar las obras de infraestructura en dos tipos diferentes: Primero existen aquellas que, aún cuando no directamente, si tienen cierta importancia en el aumento de la producción, ya que su finalidad ulterior es el mejor aprovechamiento de los recursos de la tierra. Entre estas obras, se puede mencionar las grandes presas, las obras de drenaje, las obras de control de inundaciones, los caminos, etc. Por otro lado, existen obras cuya finalidad principal es elevar el nivel de vida de las personas a quienes se va a beneficiar, entre ellas las más importantes ya las he mencionado y son: las escuelas, las clínicas, los hospitales, la introducción de agua potable y alcantarillado a los poblados, las viviendas, etc.

La situación general que uno afronta en los países en proceso de desarrollo, es la de que en la gran mayoría, los servicios básicos, los servicios de infraestructura no existen y, cuando existen, no son suficientes para el desarrollo de un proyecto de acuerdo a las técnicas modernas y quizás sea ésto más verdad en el caso específico de los proyectos de reforma agraria.

Ahora bien, todos ustedes saben que las obras de infraestructura son sólo posibles mediante grandes inversiones. Si para ejecutar un proyecto de reforma agraria necesitamos primeramente construir toda una red de servicios, es casi seguro que nuestro proyecto resultará tan costoso y el tiempo necesario para que las inversiones comiencen a producir ingresos resultará tan largo, que las personas encargadas de tomar este tipo de decisiones, pueden llegar a considerar mucho más conveniente que las inversiones se efectúen en otros campos y en otras condiciones.

Es por ésto necesario que, al determinar una zona elegible para llevar a cabo un proyecto de reforma agraria, toda una serie de factores sean tomados en consideración. El orden en que los voy a enumerar no significa, necesariamente, que debén ser considerados en esa misma prelación, ya que ésta dependerá principalmente de las características físicas y humanas de la zona a beneficiar. Primero existe el factor político-social. Es decir, en la zona existe intranquilidad y ésto hace necesaria una acción rápida con objeto de calmar los ánimos y resolver situaciones de hecho, que ameritan un tratamiento especial. La acción inmediata en estas zonas, es para mí de lo más importante y se justificaría la ejecución de un proyecto o proyectos que resolvieran el problema, en una forma eficiente, eficaz y rápida.

En segundo lugar, está la disponibilidad dentro de la zona de las obras de infraestructura necesarias para que el proyecto tenga éxito. Esto yo considero que es muy importante, ya que permite aplicar los recursos humanos más eficientemente y obtener resultados favorables más rápidamente, lo cual es conveniente no sólo al propio proyecto, sino también al programa en general.

Y, desgraciadamente, en nuestros países, el pensamiento en la mayoría de los casos, tratando de obviar problemas, es llevar las zonas de reforma agraria a los terrenos baldíos de propiedad fiscal, alejados de los centros poblados, de las vías de comunicación y de las obras de infraestructura, pensando que, por no tener propietarios esas tierras, los problemas para su aprovechamiento son menores y los resultados van a obtenerse más rápidamente. La realidad es muy diferente, los proyectos son tan caros que no se pueden ejecutar en forma adecuada y, frecuentemente, lo que se hace es abandonar a los campesinos a su suerte, sin medios de ninguna especie y sin posibilidades de éxito. El fracaso, en estos casos, es la conclusión lógica.

Hay también zonas donde la situación humana no está necesariamente a punto de estallar y en las cuales se encuentran obras básicas de infraestructura

tura ya construídas, como pueden ser caminos, escuelas, alguno que otro hospital, etc. En estas zonas es casi seguro que la inversión a efectuarse sea mucho menor y que el tiempo necesario para que los resultados de los proyectos sean visibles sea también mucho menor.

En todos estos casos, sin embargo, creo que la planeación cuidadosa y el calendario de las inversiones deben estructurarse en forma tal, que los costos del proyecto no constituyan un problema ni financiero, ni político, ni social. Es decir, si nosotros tenemos recursos económicos escasos, debemos buscar su maximización para colocarnos dentro de un marco real.

Yo creo que, para aclarar un poco más este concepto, deberíamos dar algunos ejemplos. En muchos de nuestros países, existen programas de colonización dirigida, programas que auspiciados por instituciones técnicas o financieras, han pretendido demostrar en qué consiste un programa de colonización, llevado a la tecnificación máxima. Desgraciadamente, en la mayoría de los casos, estos programas han fracasado y las razones no vienen al caso, ya que no estamos aquí analizando ni discutiendo problemas inherentes a la colonización, lo que sí es importante, es que las inversiones, de por sí cuantiosas en todo programa de colonización dirigida, no han redituado al Estado lo que de ellas se esperaba. El punto que queremos traer ante ustedes, es el siguiente: al planificar un programa o un proyecto de reforma agraria, las inversiones en obras de infraestructura se deben estructurar de tal modo, que mantengan una relación directa con el desarrollo agrícola, especialmente en concordancia con el aumento de la productividad y la eficiencia de las explotaciones.

Este punto está íntimamente relacionado con otro aspecto, también de mucha importancia porque implica la forma en que estas inversiones en obras de infraestructura deben recuperarse. El consenso general es que las inversiones que el Estado hace, no deben ser recuperables directamente. Específicamente, se puede mencionar el caso de los caminos de penetración, el costo de las escuelas, los hospitales y en general todos aquellos servicios en que el Estado debe participar. Esto quizás sea lógico y práctico, pero creo que no debería ser condición sinequanon. Yo diría que, a menos que fuera una condición establecida por ley, cada caso debe considerarse independientemente y se deberían aplicar criterios especiales de acuerdo a las condiciones que se encuentran. Es decir, si el programa está encaminado a crear unidades de explotación de tipo comercial, sanas económicamente, con una buena

capacidad de pago, en mi opinión, los beneficiarios deben pagar todo lo que sea justo que ellos paguen. Si el proyecto de reforma agraria se encuentra en zonas marginales, y creame que de éstos hay muchos, y nuestros beneficiarios van a recibir propiedades que les van a permitir vivir mejor, pero que no tienen la capacidad para un desarrollo continuado y firme, yo sería partidario de que se les hiciera pagar sólo una mínima parte de lo que el Estado gasta en habilitar la zona.

Existe otro tipo de obras, aquellas en que la amortización de las mismas se hace a través de cuotas que pagan los usuarios por los beneficios que están obteniendo, por ejemplo se puede mencionar, las líneas eléctricas, los sistemas de alcantarillado y agua potable y algunos otros. Por último están las obras que tienen una relación más directa con la productividad de la tierra, que siendo obras de gran envergadura, siempre se hace necesario que los agricultores beneficiados participen, cuando menos en parte, en su amortización. Me refiero a obras como presas, obras de drenaje, control de riegos, etc.

Este último tipo de obras tiene una relación mucho más directa con el incremento de la producción en el campo. Esto implica, necesariamente, que tanto a nivel local como nacional, los gobiernos se están beneficiando por el aumento en la disponibilidad de ciertos productos agrícolas. Esto implica, además, que por este motivo, los gobiernos verán aumentados sus ingresos en una proporción "x" y que puede considerarse que, en parte, las inversiones que han efectuado están siendo recuperadas. Ahora bien, qué parte de las inversiones totales deben pagar los beneficiados directamente? Yo creo que el monto dependerá en mucho de las características de cada uno de los países, pero por su impacto psicológico, considero conveniente que, cuando menos una parte por mínima que sea, debe ser amortizada por los agricultores directamente beneficiados con estas obras.

Me gustaría hablar ahora un poco sobre la justificación de las obras. Por justificación, quiero referirme a las motivaciones que deben tener los encargados de la planeación de estas obras, para llevar a cabo su ejecución con la mayor o menor prontitud. Yo clasifico esta justificación en dos categorías: Justificación económica y justificación social.

Para mí son obras de justificación económica todas aquellas que, como mencionaba al principio de esta charla, tienen un impacto más directo sobre el aspecto productivo, es decir que su construcción ayuda a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, para fines eminentemente productivos. Comúnmente, para justificar estas inversiones, se acostumbra efectuar un análisis de costo-beneficios, en el cual se puede ver la relación entre lo que se invierte y lo que se

obtiene. Esta relación costo-beneficio, aún cuando sencilla en su cálculo, creo permite, cuando menos, tener un término de referencia para que las autoridades que tienen que tomar decisiones sobre la conveniencia de las inversiones puedan hacerlo.

En el caso de la justificación social, creo que la relación beneficio-coste es inoperante. En estos casos es más importante la solución de problemas de índole político-social, la que debe determinar la importancia de las inversiones y la rapidez con que éstas se deban hacer. El grado de inversión en estos casos estará íntimamente relacionado con la magnitud de los problemas a que habrá de enfrentarse y con el nivel de vida que se pretenda alcanzar.

Existe todavía otra consideración que considero muy importante. Por sus características, las obras no necesariamente van a beneficiar únicamente a los habitantes comprendidos en la zona de reforma agraria, por ejemplo, una gran presa que puede llegar a beneficiar a 50 ó 75.000 hectáreas, puede tener dentro de su zona de influencia, además de los campesinos beneficiados con la reforma agraria, a un gran número de propietarios privados, que pueden perfectamente ser grandes latifundistas. Este punto debe ser cuidadosamente contemplado al planear las obras, ya que no considero lógico que el Estado haga fuertes inversiones en beneficio de pocos, sino más bien debe planear sus inversiones para que el número de beneficiarios sea el máximo posible, es decir, las inversiones deben tener un carácter eminentemente popular.

Las características y el tipo de obra que debe construirse, implican en sí un cierto grado de especialización técnica y administrativa. En nuestros países, por regla general, existen organismos especializados que tienen a su cargo los programas de construcción y mantenimiento de obras de infraestructura. Cada una de estas instituciones, movilizan sus recursos siguiendo directrices muy diferentes, ya que las motivaciones económicas y técnicas de cada una de ellas tienen su origen en fundamento y características muy variadas. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas, en casi todos nuestros países, es el encargado de llevar a cabo la construcción y el mantenimiento de caminos y por lo general, su trabajo se estructura en función de la demanda de transportación y en función del número de vehículos que se movilizan en los caminos ya existentes. Los organismos encargados de construir presas y avenamientos seleccionan los sitios para ellos, o cuando menos deberían hacerlo, en función de los ingresos que se esperan obtener por cada dólar que

se pretende invertir. El punto que deseo dejar perfectamente aclarado, es el que es muy difícil que en un lugar, o en una zona "x" de un país, todos los intereses de las diferentes instituciones que se encargan de la construcción de obras de infraestructura sean coincidentes, como para pensar que van a darle una alta prioridad a la construcción de las obras necesarias dentro de esa región.

Esto quiere decir que, para que nuestro programa de reforma agraria no se exponga a un fracaso, la institución encargada de llevarla a cabo, debería tomar todas las medidas necesarias para que las obras de infraestructura se realicen, y esto sólo es posible, creo yo, cuando las obras son ejecutadas a través de ese mismo organismo. Es decir que el organismo de reforma agraria, llámese INA o IAN o INCORA, debe tener las atribuciones necesarias y debe ser lo suficientemente flexible para que, en caso necesario, pueda abocarse a la tarea de construir cualquier tipo de obra, que a juicio de los técnicos, sea conveniente para el buen éxito de su programa.

Finalmente, quisiera referirme a un aspecto de orden práctico y realista al cual en la mayoría de los casos los técnicos, en nuestro afán de perfeccionar los proyectos, nos olvidamos o no le damos la debida atención, ya que tenemos muy acentuado el prurito de la perfección y creemos que, en todo lo que participamos, debemos buscarla. En la práctica esto no funciona, son incontables los casos en que nuestros campesinos, por razones de tradición y cultura, no utilizan las obras que se les entrega, ocasionando solamente su deterioro y su destrucción. Por ejemplo, en nuestros países se construyen viviendas muy bien terminadas, con varios cuartos para evitar la promiscuidad, con ventanas para permitir la aereación, etc. Sin embargo, el campesino acostumbrado a vivir en una choza grande, sin divisiones, encuentra incómoda la nueva residencia por la estrechez y pequeñez de las habitaciones y prefiere utilizarla como granero, porqueriza o con alguna otra finalidad. Otras veces, construimos sistemas de riego, con canales revestidos y con complicados sistemas de compuertas, para beneficiar a agricultores que aún se encuentran en el período de la pala y el pico, que no conocen la tracción animal y que, por consiguiente, no van a estar capacitados en muchos años para utilizar el sistema de riego.

Es mucho mejor que al planear las obras del proyecto, se lo haga teniendo en mente el factor humano y considerando que en su ejecución deben forzosamente, presentarse varias etapas, empezando por la más sencilla, aquella

que aproveche al máximo los recursos locales y permita a los agricultores desarrollar en ellos su espíritu pionero y creador. El desarrollo debe venir por etapas, nosotros podemos intervenir para acortar el tiempo entre una y otra, pero considero poco práctico, y aún peligroso, tratar de brincarse alguna de ellas. Es imposible saltar del simple recolector al agricultor algo-donero, de cultivador a estaca a agricultor mecanizado, la experiencia ya lo ha demostrado y creo que debemos lucrar con ella:

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 AL ESTUDIO SOBRE

" FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA Y OBRAS CONEXAS ",
DEL Dr. ANTONIO TAPIA

Ing. Agr. Joaquín Leiva Fonseca 1/

El señor Director del Seminario sobre " Financiamiento de la Reforma Agraria ", que estamos celebrando, me confirió la grata misión de estudiar el trabajo presentado por el Doctor Antonio Tapia, que se refiere al Financiamiento de Infraestructura y Obras Conexas, y a la vez, la difícil y ardua tarea de comentarlo.

Grata misión, que me ha permitido imponerme en detalle de un estudio serio y acucioso, formulado con amplios conocimientos sobre la materia; y por eso mismo, más difícil la tarea de hacer su comentario. No obstante, sacando fuerzas de flaqueza, y basado en la experiencia que me reportan los años trabajados en mi patria, en el pasado, en los procesos de Colonización; y en la actualidad, en los programas de Reforma Agraria, en que las obras de infraestructura tienen incidencias básicas, trataré de dar a conocer a uds., distinguidos expertos, que me honran con su presencia y atención, mis ideas al respecto.

Obvio pero necesario, me parece recalcar que los cambios estructurales que representan una Reforma Agraria bien concebida, para el desarrollo de nuestros países, queda siempre restringida a las limitaciones que originan la escasez de recursos para hacer frente al cuantioso volumen, que significan las inversiones, para llevarla a la práctica en forma integral y masiva,

1/ Director de la Corporación de la Reforma Agraria, Santiago, Chile.

de manera que sea un impacto significativo en beneficio de las masas campesinas, y que consecuentemente impulsen el desarrollo económico, que estamos exigiendo realizar para superar en el menor tiempo posible la situación de subdesarrollo en que nos encontramos.

Conuerdo plenamente, con el Doctor Tapia, en la primerísima importancia que le confiere en los Programas, de Reforma Agraria a las Obras de Infraestructura, ya que no es posible realizarla en forma integral, sin considerarlas de manera tal, que permita aprovechar al máximo los recursos naturales y humanos. Nada obtendríamos y toda Reforma sería un fracaso con la simple entrega de la tierra, sin haberla adecuado previamente en condiciones que los beneficiados puedan asentarse, disponiendo de todos los elementos que les permita vivir en condiciones más humanas, y que conjuntamente con asistencia social y técnica, puedan elevar su standard de vida, aumentar sus niveles de producción y obtener un mayor ingreso. Es decir, las obras de infraestructura son la base para realizar con éxito todo proceso de Reforma Agraria.

Aparece tan fundamental la ejecución de este tipo de obras y son tan esenciales, que era lógico, que el Doctor Tapia buscara la definición del concepto, de lo que representan. Para el autor del estudio, "Obras de Infraestructura", son todas aquellas, que son necesarias o convenientes que existan, para que el proceso productivo pueda llevar a cabo, pero que en sí, no dan como resultados directos la producción de un fin. Agrega, que todas estas obras en sí, no producen un bien que pueda consumirse, pero que es indudable que su existencia permita el mejor aprovechamiento de los recursos productivos."

Es precisamente en este punto, donde a mi juicio el Doctor Tapia, crea la inquietud para la discusión entre este grupo de expertos.

No discrepo de la definición que da, pero deseo cooperar con él a la disusión, con el objeto que podamos llegar a sacar firmes conclusiones, que en el futuro, nos permitan operar sin duda alguna en nuestros trabajos, y por ello trataré de dar a conocer a Uds., mis modestas ideas al respecto.

El concepto de infraestructura se ha generalizado en tal forma, que ha perdido su precisión, y es así, como se está creando una gran confusión. Para mí, estas obras son el basamento para desarrollar el proceso productivo,

lógicamente que en forma indirecta, pero la confusión, creo que se origina de la gran variedad de objetivos que ellas representan, al nivel que deben ejecutarse y como operar para su adecuado y acertado financiamiento.

Un análisis general de la enumeración de estas inversiones, nos permite llegar a determinar que estas podrían ser : ejecución de obras, y estudios previos, así entre los primeros tendríamos, construcciones de caminos, obras de riego, drenajes, construcciones escolares, hospitalarias, etc., y entre los segundos, en los casos que se hagan independientes de las obras, estudios de capacidad de uso de los suelos, levantamientos de planos; estudios de proyectos, estudios de acondicionamiento de tierras, etc.

En otro aspecto es de interés considerar el nivel a que deben ejecutarse, si es a nivel nacional o regional, o si es a nivel local o predial. Una enumeración por categorías considerando estos factores, complementarían la definición esbosada por el Doctor Tapia, permitiendo determinar de cargo de quién serían, para los efectos del financiamiento.

Dentro de estos conceptos generales, hace diferencias de dos tipos de infraestructura: aquellas, que aún cuando no directamente, tienen importancia en el aumento de la producción, ya que su finalidad posterior es el mejor aprovechamiento de los recursos de la tierra; y las otras cuya finalidad es elevar el nivel de vida de las personas a quienes se va a beneficiar.

En la misma forma, aparece acertado cuando se refiere a las fuertes inversiones que significan la ejecución de estas obras y al tiempo que se requiere para que causen los efectos que se persiguen. Por eso estima necesario antes de tomar una decisión, considerar los siguientes factores, dando la prioridad que enumera.

Como primera prioridad, determina las zonas afectadas política y socialmente, es decir la zona de fuerte presión, en que se hace necesario una acción rápida y urgente para resolver situaciones de hecho. En segundo lugar, toma aquellas en que hay disponibilidad de obras de infraestructura, y en que se pueden aplicar los recursos humanos en forma más eficiente e inmediata para obtener los resultados favorables más rápidamente.

Hace notar, lo que ocurre en casi todos los países, que tratando de apresurar los programas de Reforma, buscan terrenos baldíos que no disponen de obras de este tipo, lo que encarece los proyectos por las fuertes inver-

siones que hay que realizar, llevando al fracaso, como conclusión lógica.

De lo expuesto, se deduce la necesidad evidente de considerar estos factores, pues si se pretendiera pasarlos por alto y entregar a los campesinos las tierras con sus obras de infraestructura completa, sin atenderse a las prioridades indicadas, su costo sería tan alto, que sólo pocos podrían ser beneficiados, quedando la mayor parte de ellos marginados de los beneficios que reporta una Reforma.

Lo económico y fundamental dentro de los recursos de que disponemos, sería entregarles las tierras, de acuerdo a estos factores de prioridad, con el mínimo esencial de estas inversiones, y organizarlos ^{y ayudarlos} para que paulatinamente y en la medida en que no están ocupados en sus actividades directas de producción, fueran capitalizando sus tierras con sus propias fuerzas de trabajo.

Termina este párrafo, estableciendo que al planificar un programa ó un proyecto de Reforma Agraria, las inversiones en estas obras de infraestructuras se deben determinar de tal modo, que mantengan una relación directa en el desarrollo agrícola, especialmente en concordancia con el aumento de la productividad y la eficiencia de las explotaciones.

Luego trata el problema de la recuperación de estas inversiones, que lógicamente está íntimamente ligado con el planteamiento anterior. Se refiere, a que el consenso general, es que las inversiones que hace el Estado, no deben ser recuperables directamente como sería el caso de los caminos de penetración, costo de escuelas, hospitales, etc., y en general, todos aquellos servicios en que el Estado debe participar. Aunque, quizás sea lógico y práctico, estima que no debe ser una condición fija, a menos que fuera establecida por Ley, y que en cada caso se considerara independientemente y aplicando criterios especiales de acuerdo a las condiciones que se encuentran.

Sin duda que este problema de las recuperaciones tiene una importancia capital, y en los casos de una Reforma Agraria integral, no cabe la menor duda que las obras de infraestructura que afectan a la comunidad en general deberían ser de cargo del Estado, quien indirectamente recuperaría a largo plazo estas inversiones con el aumento de sus ingresos a través de los impuestos que afectarían a la mayor productividad que provocarían. Ahora bien

aquellas infraestructuras a nivel predial deberían ser de cargo directo de los propios beneficiarios.

Por último parece razonable que muchas de estas inversiones sean muy difíciles definir las de acuerdo a sus objetivos directos, en que las obras influyen marcadamente en ambos sentidos, caso que obligaría, a exigir a los beneficiados una parte prudente de lo pagado por el Estado.

Sobre esto, los distintos países han adoptado ciertas disposiciones contempladas en sus leyes orgánicas sobre Reforma Agraria, y así es como en Chile, en su Ley 15.020, en el Artículo 62, no solo legisla sobre la recuperación de estas obras, sino además contempla disposiciones favorables al beneficiario en la fijación del precio de venta de los predios en relación a la productividad de cada unidad. En el inciso 4o. del Artículo 62, expresa " con todo, si se tratare de la habilitación de tierras de escasa " productividad o del regadío de terras de secano, y el precio establecido " resultare excesivo en relación a la rentabilidad normal, podrá el Consejo " prescindir de la parte del costo de las mejoras que estime conveniente. " No se consideran como mejoras, cuyo valor deberá incorporarse al precio " de venta, aquellas que correspondan a obras de uso público, como ser ca- " minos ú otros que el Consejo determine. Los gastos que no se carguen al precio de venta de las unidades se imputarán al aporte fiscal. "

Continúa el Doctor Tapia con la justificación de estas obras, refiriéndose a las motivaciones que se deben tener presentes en la planeación de ellas. Clasifica esta justificación en dos categorías : la primera una justificación económica y la segunda una justificación social.

Justificación económica, estima que es aquella que tiene un impacto directo sobre el proceso productivo, y que está sujeta a un análisis de costo-beneficio, para que las autoridades puedan tomar sus decisiones,

La justificación social es de orden político-social y está sujeta a las presiones existentes y a la magnitud de los problemas que habrá que en frentar.

En ambos casos, está perfectamente acertado, no se podría considerar una justificación económica sin analizar las inversiones necesarias en su íntima relación con la producción, y en el aspecto político-social, sin duda, que estará sujeta a las presiones existentes en un momento dado, como

a las resoluciones del poder político.

Finalmente se refiere a la necesidad de centralizar en el Organismo de la Reforma Agraria las atribuciones necesarias y con la suficiente flexibilidad, para abocarse a la ejecución de estas obras, evitando lo que ocurre con los organismos especializados, como ser Ministerios ó Direcciones, de Obras Públicas, de riego, de vialidad, que las realizan independientemente sin una perfecta coordinación. Sin duda que está en lo cierto, y que esta es la única forma que permitirá realizarlas siguiendo directivas uniformes.

Igualmente se refiere a un aspecto de orden práctico, y que es el afán de los técnicos de perfeccionar los proyectos al maximum. Estima que es necesario ir por etapas, a fin de evitar los inconvenientes que significan la utilización de las obras por elementos campesinos rústicos, que de ocupar medios anticuados de trabajo saltan a los más avanzados, sin pasar por las etapas intermedias.

Cuanta razón tiene el Doctor Tapia en su última apreciación, son innumerables los buenos proyectos que han fracasado, únicamente por llevar a los campesinos con extremada rapidez, y por haber ejecutado las obras a un grado de preciosismo, que los hace poco utilizables, fuera del elevadísimo costo que ellas significan.

Por ello vuelvo a repetir, en la necesidad de proyectar las obras de infraestructura que sean necesarias y esenciales, en forma modesta dentro de la técnica, y de acuerdo a las características de los beneficiarios, que en esa forma resultan más aprovechables, de menor costo, y que serán garantía de éxito en los proyectos y programas de Reforma, que con tanto interés propiciamos.

Al dar término a este comentario, que me ha sido muy difícil realizar, dada la calidad del trabajo del Doctor Tapia, deseo felicitarlo por el valioso aporte, que a mi juicio, significa su estudio para este Seminario, y aquí bien podría agregar, como dijo alguien en una ocasión, que el trabajo que nos ha presentado el Doctor Tapia tiene una sutil semejanza al atuendo femenino, lo suficientemente largo para cubrir ampliamente el tema, y lo suficientemente corto para causar inquietud.

Mis agradecimientos al Señor Director del Seminario por la oportunidad que me ha brindado, y las gracias para Uds., 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)

ALGUNOS CRITERIOS SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA
REFORMA AGRARIA 1/

Ing. José Garrido Rojas 2/

Para referirse al problema del Financiamiento de la Reforma Agraria, es básico definir los alcances de la Reforma Agraria, o más bien, como se va a realizar.

Es obvio que se procura la modificación de los sistemas de tenencia con el objeto de redistribuir los derechos a la propiedad y los beneficios provenientes de la tierra.

En nuestro criterio, no puede separarse un programa de Reforma Agraria de los programas de Desarrollo Económico y Social del país; es decir, la Reforma Agraria es un medio y no un fin, un instrumento de la Política Agraria, para procurar el Desarrollo Económico y Social.

Ahora, si la Reforma Agraria se aborda en base a planes regionales, se puede facilitar la coordinación de las inversiones, especialmente de la indispensable industrialización agrícola, y obtener una ejecución más eficiente y económica.

La regionalización de la Reforma nos permite trabajar en extensiones que produzcan economías de escala, la instalación de complejos industriales competitivos para la utilización óptima de los recursos naturales, el fun-

1/ Este documento se basa en material e ideas aportadas de documentos especiales y que aparecen en el Proyecto de "Maule Norte", Provincia de Talca, Chile. Especialmente de los señores: Ingeniero Agrónomo José Luis Pistono A., Asesor de CONSFA y Coordinador del Proyecto "Maule Norte". Ingeniero Agrónomo Aníbal Monares G., Asesor CONSFA.

2/ Secretario del Consejo Superior de Fomento Agropecuario, Santiago, Chile

cionamiento de servicios públicos y la implementación comunitaria fundamental. De otra manera, el costo per-cápita de los servicios, por ejemplo, sería muy elevado, quedando el sector rural marginado de ellos, en cambio, la relación estrecha de un plan regional de Reforma Agraria integral con los programas de Desarrollo Económico y Social, permite la prestación de servicios al Sector Rural que carecía de ellos, sin que se cargue su costo totalmente a la Reforma Agraria.

Lo que se pretende, en síntesis, es proponer, en sustitución de los proyectos aislados, proyectos integrados o integradores de la actividad económica que aseguren para cada sección del proyecto un valor máximo del multiplicador de la inversión. 1/ La idea del complejo integrado es la creación de las condiciones necesarias para que la región llegue al punto del "take off", en el entendido que, después de ese punto, la región seguirá creciendo por sus propios medios. 1/

Estos programas de Reforma Agraria, en que el proyecto específico de modificación del sistema de tenencia de la tierra se encuentra integrados con los demás proyectos necesarios para obtener el desarrollo económico y social de la zona, necesitan obligadamente de una coordinación de la asistencia técnica orientada o la complementación entre las instituciones que presten asistencia técnica evitando la duplicación de funciones. 2/

Para la realización o puesta en marcha de los programas con la ayuda de expertos de los Organismos de Asistencia Técnica y/o crediticios, debe recurrirse a todas o a las más posibles de las fuentes de financiamiento existentes.

Un refuerzo de la coordinación en la Asistencia para el financiamiento de programas regionales integrales, tiene una extraordinaria importancia pues las varias fuentes de financiamiento tienen diferentes orientaciones y están dirigidas a niveles y sectores diversos. De manera que una mayor coordinación al nivel del plan o proyecto maximizaría el valor multiplicador y la rapidez de recuperación de la inversión.

1/ Vera L. José "Proyectos de Inversión y Desarrollo Económico y Social" Centro de Planificación Económica Universidad de Chile. Marzo 1964.

2/ La Asistencia Técnica Internacional es un tipo de financiamiento para cualquier programa y siempre los recursos disponibles son escasos, como también cierto tipo de especialistas. La constitución del CIDA es un comienzo de coordinación en el plano de Asistencia Técnica, ya que está formada por O.E.A. Con la Secretaría de la Organización, el IICA y el BID, además dos organizaciones de Naciones Unidas F.A.O. y CEPAL.

Estados Unidos creó en 1945 la National Advisory Committee on International Monetary and Financial Problems (Comisión Consultiva Nacional en Problemas Monetarios y Financieros Internacionales) a objeto de revisar y coordinar todas las políticas crediticias y operaciones de los organismos gubernamentales de los Estados Unidos y que incluye representantes del BIRF, FMI y BID. Esta es una coordinación a alto nivel, pero no sustituye la necesaria coordinación al nivel de un plan, especialmente si se trata de Reforma Agraria y Desarrollo Regional.

En el presente trabajo pasaremos revista a las principales fuentes de financiamiento, y a los items de un Plan de Reforma Agraria Integral y Desarrollo Regional y sus posibles financiamiento.

FUENTE DE FINANCIAMIENTO.-

Puede estimarse que las fuentes de financiamiento para un Plan de Reforma Agraria y Desarrollo Regional provienen:

A) Autofinanciamiento del Beneficiario, que lo puede hacer con dinero, especies o aporte de trabajo. Es especialmente importante en la implementación para el Desarrollo Comunitario 3/ y bienes durables destinados al desarrollo social del beneficiario 4/.

B) El Estado o agencias ajenos al beneficiario, Este financiamiento no necesariamente debe ser monetario, pues incluye por ejemplo la asistencia técnica internacional. (IICA, OEA, FAO, FORD o ROCKEFELLER FOUNDATIONS, ETC.).

Dentro de este grupo puede distinguirse:

- I Sector Público Nacional o Internacional
- II Sector Privado Nacional o Internacional
- III Sistemas Financieros Internacionales
- IV Instituciones sin fines de lucro.

Los organismos o sectores que pueden proporcionar financiamiento tanto a la Reforma Agraria como a las demás medidas que producen el Desarrollo Económico y Social, varían según sean los items. Revisaremos someramente las principales fuentes financieras.

3/ Generalmente se incluye dentro de los Servicios para el Desarrollo de la Comunidad las Escuelas, Jardines Infantiles, Policlínicos, Bomberos, Administración, Iglesias, Esparcimiento, Deportes, etc.

4/ Dentro de los bienes de Consumo durables destinados al desarrollo Social se destaca la Vivienda y sus complementos como agua, instalaciones, electricidad, etc.

SECTOR PUBLICO NACIONAL.-

Los recursos financieros que se destinan a planes de Reforma Agraria se encuentran incluidos en su mayor parte en el Presupuesto de la Nación y se canalizan en sus diversas formas (Presupuesto Corriente y de Capital), a través de los Institutos o Corporaciones de Reforma Agraria y de los diversos Ministerios que en forma coordinada pueden colaborar eficazmente en la realización de los planes.

Así la coordinación en lo presupuestario y la acción de Ministerios como Agricultura, Obras Públicas, Fomento, Educación, Salubridad, Ministerio de Gobernación o Interior (proporcionaría la policía), en las zonas de desarrollo, facilitaría la ejecución de proyectos de pre-inversión, en concordancia con la capacidad financiera del Estado. 5/

La ley de Reforma Agraria Chilena en su artículo 5º letra b) señala dentro de las funciones y atribuciones del Consejo Superior de Fomento Agropecuario, la de "promover y coordinar la acción de los diversos organismos, instituciones y empresas del sector público, para el mejor cumplimiento y desarrollo de los planes a que se refiere la letra anterior (planes de Desarrollos Regionales y de Reforma Agraria). Para ello además de las atribuciones específicas que se le confiere en la presente ley, deberá proponer la distribución que estime más adecuada para los presupuestos de inversión y planes de adquisición de las instituciones semi-fiscales, de administración autónoma y de empresas del Estado, en cuanto digan relación con los programas de reforma Agraria y el consiguiente desarrollo agropecuario".

Los Bancos Agrícolas e Instituciones como la Corporación de Fomento a la Producción de Chile, pueden orientar sus recursos a objeto de financiar créditos de costo, mediano o largo plazo en las áreas que se desean desarrollar. Estos créditos pueden ir desde el supervisado al pequeño agricultor hasta el destinado a cooperativas para la instalación de plantas lecheras o industrias elaboradoras de la producción agrícola.

Además del Presupuesto Ordinario cuyos fondos provienen de la tributación general de los Estados deben considerarse otras fuentes internas. Señalaremos algunas, aunque someramente.

5/ Pistono, Jose Luis. "Estimación de las características y costo de un Proyecto Regional de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria". Doc. No. 6/1963. CONSFA, Santiago de Chile

1.- Tributación especial a las formas defectuosas de tenencia.

2.- Emisiones de Bonos especiales y controlados que se utilizarán para el pago de tierras y que fueran canjeables por el Estado por acciones de Industrias que se crearán en la zona, con aporte del fisco o empréstitos extranjeros al Gobierno.

3.- Los Bienes Nacionales como tierras vírgenes o pertenecientes a instituciones estatales, o bosques que se entreguen para su explotación, recursos mineros, deben ser valorizados y considerados como aporte del Estado. Debe partirse de la base que la entrega de tierras es a título oneroso, considerándose todas las facilidades que se estimen necesarias.

4.- Recuperación de las inversiones en riego y drenaje realizadas por el Estado, con el aporte de toda la comunidad, a través del pago de la deuda en tierra. 6/ Igual cosa podría hacerse con los caminos secundarios y de alimentación.

Las inversiones en electrificación podrían tener una recuperación más rápida en los predios de mayor superficie que son beneficiados, si los propietarios pagan sus deudas con tierras.

5.- Debe tenerse presente que un Plan de Desarrollo y Reforma Agraria generalmente incrementa la producción con fines de exportación, generando así divisas que permitirán importaciones adicionales. Dado a que todos los países latinoamericanos aplican derechos de importación, en un plan bien ideado en que se concede prioridad al fomento de la producción exportable, se obtendrán recursos para financiar los gastos de operación de los servicios de recuperación indirecta (escuelas, hospitales, etc.)

6.- Utilización de los fondos o préstamos de Instituciones Previsionales, que pertenezcan a empleados del sector agrícola, para financiar parte del valor de la finca que adquiera.

7.- La recuperación proveniente de las tierras adjudicadas.

SECTOR PUBLICO INTERNACIONAL

Financiamiento proveniente de empréstitos de Gobierno (o Agencias especializadas para tal objeto) a Gobierno, o de Gobierno a Organismos descentralizador de Fomento como la CORFO en el caso chileno.

6/ El art. 50 del Decreto Reglamentario No. 11 de la Ley de Reforma Agraria chilena dispone que la Corporación de la Reforma Agraria podrá reconocer como parte del pago del precio las deudas de regadío y las obligaciones hipotecarias que gravan el predio.

Además del Decreto Reglamentario No. 9 sobre expropiaciones, declara en su art. 1º como susceptibles de ser expropiados "hasta la mitad de los terrenos que se rieguen por medio de obras que ejecute el Estado, siempre que el predio sea superior a una unidad económica y que éste no sea dañada por la expropiación". y "los que por razones de deudas insolutas se hayan adjudicado en remate público a instituciones de crédito".

BANCO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE WASHINGTON (EXIMBANK).-

El Eximbank fue creado en 1934, y tiene como misión otorgar préstamos para ayudar a financiar y a facilitar las exportaciones e importaciones, así como el intercambio de productos, entre los Estados Unidos y cualquier país extranjero u organismos nacionales de éste. 7/ "Además de conceder préstamos con cargo a sus propios fondos, el Eximbank garantiza también préstamos o créditos otorgados por otras instituciones; asegura los riesgos de exportación tanto de índole comercial como política; administra préstamos concedidos a empresas privadas extranjeras procedentes de fondos obtenidos con la venta de excedentes agrícolas norteamericanos; financia la importación capacidad o producción en el extranjero de productos estratégicos u otros artículos esenciales; y actúa como agente de diversas entidades gubernamentales de los Estados Unidos, cuando el caso lo requiere, en sus actividades de préstamos. 7/

Aunque administrativamente es independiente del Gobierno, la Junta de Directores es designada por el Presidente de los Estados Unidos con el asentimiento del Senado.

Los préstamos del Eximbank se orientan a financiar la exportación de productos norteamericanos especialmente bienes de capital, destinados a complementar y estimular el capital privado. La garantía gubernamental no es un requisito previo.

La mayor parte de los préstamos son hacia proyectos específicos, fundamentalmente de los denominados "directamente productivos"; aunque también ha ayudado en problemas de balanza de pagos, estabilización monetaria, etc.

AGENCIA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL - USAID

Entidad del Gobierno de los Estados Unidos que se integró con la International Cooperation Administration, que había recibido US\$ 100 millones de dolares del Fondo Especial Interamericano de Desarrollo Social previsto en el Acta de Bogotá 8/, para ser empleados en forma de donaciones o asistencia técnica bilateral en los campos de educación, salud pública y asistencia técnica.

Realiza préstamos a los gobiernos para estudios de factibilidad económica de los proyectos y con el mismo objeto al sector privado.

7/ Cepal. "El Financiamiento Externo en el Desarrollo Económico de América Latina. E/CN 12/649. 7 Abril de 1963.

8/ US\$ 394 millones formaron el Fondo Fiduciario de Progreso Social administrado por el BID.

Está iniciando un "Programa de Garantía" contra riesgos comerciales y políticos a inversionistas americanos (hasta un 75% de la inversión). Tiene especial importancia para los proyectos de pequeños negocios que no recibirían fondos de los Bancos Comerciales sin la señalada garantía.

El AID puede entrar en acuerdos financieros con hombres de empresas en particular o con compañías privadas.. Las propuestas pueden provenir indistintamente de empresas ya establecidas que pretendan diversificar o ampliar sus actividades o de una sociedad o particulares que deseen iniciar una nueva empresa. Se hace especial énfasis en que sus funciones crediticias están destinadas a complementar las operaciones de las fuentes privadas y públicas de financiamiento, más bien que de competir con ellas. Por ende, las empresas que busquen financiamiento a largo plazo deben tratar de obtenerlos de otras fuentes privadas antes de recurrir al AID.

PUBLIC LAW 480 O CONVENIOS DE EXCEDENTES AGRICOLAS

Ayuda hacia el exterior en la forma de excedentes de productos agrícolas exportados con arreglo a la Public Law 480.

Las principales esferas en que se han **concedido** estos préstamos son la industria, la minería, la agricultura, los transportes, la higiene, las obras sanitarias, la enseñanza y el desarrollo de la comunidad. 9/

SISTEMAS FINANCIEROS INTERNACIONALES

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCION Y FOMENTO (BIRF) 10/

Este organismo especializado de las Naciones Unidas como lo señala su artículo I tiene como fines fundamentales la rehabilitación de las economías destruidas durante la guerra, el estímulo del desarrollo de los recursos productivos en las regiones escasamente desarrolladas y el fomento de las inversiones particulares en el extranjero; además, **coordinar** los préstamos que haga o garantice con los empréstitos internacionales, tramitados por otros conductos, en forma tal, que se atiendan en primer término los proyectos que fueron más útiles y urgentes. En general su labor de ha concentrado en préstamos para fines de transportes, energía eléctrica y la industria.

9/ Cepal. op. cit. pag. 326

10/ En 1944, en Bretton Woods, New Hampshire, los expertos financieros de las Naciones Aliadas redactaron los convenios constitutivos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).-

El BIRF se creó oficialmente el 27 de diciembre de 1945 e inició sus operaciones en Washington el 25 de junio de 1946 como organismo especializado de las Naciones Unidas.

Se ha señalado que "a partir de 1950, los préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento han constituido la principal fuente de capital para desarrollo de las economías incipientes de los países miembros de Asia, Africa y América Latina. 11/

El Artículo III Sección 4a. señala las condiciones bajo las cuales el Banco podría garantizar o conceder préstamos. Los préstamos pueden ser a gobiernos, organismos gubernamentales, bancos de fomento o empresas privadas. Los préstamos concedidos o garantizados por el Banco deben destinarse, salvo en circunstancias especiales, a proyectos específicos de reconstrucción o fomento 12/ ; y que en las condiciones prevalecientes del mercado, el prestatario no podría obtener el préstamo en otra forma y bajo condiciones que, a juicio del Banco le fueren convenientes al prestatario; la garantía exigida es del gobierno, sea banco central o cualquiera agencia aceptable para el Banco.

Es importante destacar que el Banco no podrá imponer condiciones que obliguen a gastar el producto de un préstamo en el territorio de cualquier miembro en particular o en el de determinados miembros.

Por regla general, el Banco concede préstamos a largo plazo. El vencimiento de los préstamos varía según el tipo de proyecto que se financie, y se considera en especial la vida útil que se calcula al equipo utilizado. Normalmente los períodos de duración han oscilado entre siete y veinticuatro años. 13/

Se han formulado diversas críticas al método de préstamos a proyectos específicos, "inspiradas sobre todo en que un determinado proyecto se examina aisladamente, sin atender como es debido a su relación con un programa global de desarrollo del país prestatario". Al respecto el Banco ha señalado que ha prestado asistencia técnica a diversos países para que elaboren planes a largo plazo de desarrollo económico, con arreglo a estos programas; el Banco puede determinar los proyectos que merecen la más alta prioridad ateniéndose a su contribución al cumplimiento general. 14/

11/ Cepal op. cit.

12/ Más del 85% de los préstamos del BIRF se han concedido para financiar proyectos específicos. Cepal op. cit.

13/ Cepal op. cit. pág. 298

14/ Cepal. op. cit. pag. 298

CORPORACION FINANCIERA INTERNACIONAL.- (CFI)

Organismo creado para hacer inversiones directas, sin garantías, en empresas productivas privadas en países en vías de desarrollo, sin exigir una garantía gubernamental.

La CFI puede coadyudar al crecimiento de los mercados locales de capital de los países miembros, garantizando la suscripción de emisión de acciones o valores con anterioridad a su venta pública, o mediante acuerdos por los cuales se compromete a comprar los valores no vendidos. También puede la CFI garantizar dichas emisiones en los mercados internacionales de capital. 15/

A nuestro juicio la CFI podría tener extraordinaria importancia en los planes de Reforma Agraria y Desarrollo Regional, en la industrialización, que estimamos indispensable, por su cooperación con el sector privado tanto de fuentes nacionales como internacionales, ya que en éstas áreas se crearán nuevas oportunidades de inversión. Además, presenta interés en este punto, pues "una de sus funciones complementarias más útiles ha sido y sigue siendo, la labor de estudio e investigación de los proyectos y la de asesorar a los inversionistas sobre aquellos proyectos que considere razonablemente acertados. 16/

ASOCIACION INTERNACIONAL DE FOMENTO (AIF)

Según el art. I del convenio constitutivo los fines son: "promover el desarrollo económico, incrementar la productividad y, de este modo, elevar el nivel de la vida en las regiones menos desarrolladas del mundo, comprendidas dentro de los territorios de los miembros de la Asociación, especialmente mediante la aportación de recursos financieros necesarios para atender a sus más destacadas necesidades de desarrollo, en condiciones más flexibles y menos gravosas para la balanza de pagos que las suelen aplicarse en los préstamos usuales, a fin de contribuir de este modo a impulsar los objetivos de expansión económica del BIRF". 17/

15/ La Corporación quedó legalmente constituida el 24 de julio de 1956 como organismo afiliado del BIRF. Los países miembros del BIRF solamente pueden solicitar su ingreso en la Corporación.

16/ Cepal op. cit. pág. 305.-

17/ Se constituyó el 24 de Septiembre de 1960 como una entidad separada del BIRF, pero funciona como una filial de éste. Los países miembros del BIRF solamente pueden pertenecer a la Asociación.

El objetivo de la creación del AIF fué el de ayudar a los países menos desarrollados cuyas necesidades de capital son superiores a su capacidad para servir préstamos en condiciones corrientes. Los créditos concedidos hasta ahora han sido todos a un plazo de 50 años, sin interés.

La política crediticia de la Asociación difiere de la del BIRF debido al carácter más amplio de sus finalidades. La AIF puede financiar proyectos que no son "directamente productivos" incluso proyectos de capital de infraestructura social. 18/

Es de interés señalar que de acuerdo al artículo V sección 4a., "La asociación cooperará con aquellas organizaciones internacionales públicas y con aquellos miembros que faciliten asistencia financiera y técnica a las zonas menos desarrolladas del mundo". Esto tiene interés, para la necesaria coordinación entre la asistencia técnica internacional en Reforma Agraria y Desarrollo Económico y el correspondiente financiamiento.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.-(BID)

La idea de constituir una institución financiera regional para América Latina fue presentado en Quitandinha (Brasil) en 1954, en reunión de Ministros de Hacienda, a objeto de que através de un banco regional se lograra acelerar el desarrollo económico del área.

El CIES en 1958 convocó una comisión especial de representantes de gobiernos, que se reunió en Washington de Enero a Abril de 1959 para redactar el convenio constitutivo. La primera Asamblea de Gobernadores se celebró en El Salvador en Febrero de 1960, pero el Banco inició oficialmente sus operaciones en Octubre de 1960.

Sus objetivos y funciones están señalados en el Art. 1, determinando que tendrá por objeto "contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico, individual y colectivo de los países miembros".

Dentro de sus funciones destaca la promoción de inversión de capitales públicos y privados con fines de desarrollo, incluso utilizando su propio capital y cooperar con los países miembros a orientar su política de desarrollo hacia una mejor utilización de sus recursos. Especialmente se destaca en la sección 2 del Capítulo I, el "proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas sobre proyectos específicos".

Este punto nos parece de especial interés, pues tenemos el convencimiento de la necesidad de una estrecha coordinación entre la asistencia técnica y la crediticia. En lo posible debería haber una automaticidad entre la elaboración de planes o proyectos en los que se ha contado con asistencia técnica internacional, y el crédito proveniente de fuentes exteriores. Es pues, fundamental disminuir la serie de revisiones que exigen a los planes y proyectos los organismos internacionales, que producen demoras, desconcierto, y la solicitud de empréstitos para financiar estas revisiones cuando son hechas por firmas particulares. 19/

Las operaciones del Banco son de cuatro tipos:

a) Operaciones Ordinarias.- Préstamos a largo plazo para proyecto específicos a organismos públicos, bancos de fomento y empresas privadas. No es un requisito indispensable la garantía del Gobierno.

Las operaciones ordinarias son las que se financian con los recursos ordinarios del Banco, formados por el capital autorizado suscrito para acciones de capital pagadero en efectivo y para acciones de capital exigible; de los fondos provenientes de empréstitos; de los fondos recibidos en reembolsos de préstamos.

Las operaciones ordinarias consistirán exclusivamente en préstamos que el Banco efectúe, garantice o en los cuales participe, que sean reembolsable solo en la moneda en que se han efectuado los préstamos.

b) Préstamos para operaciones especiales.- Destinados a proyectos no "directamente productivos" o para proyectos de infraestructura social.

El artículo IV del convenio constitutivo del BID crea un Fondo para Operaciones Especiales, del cual se efectuarán préstamos en condiciones y términos que permitan hacer frente a circunstancias especiales que se presenten en determinados países o proyectos.

Los recursos del Fondo provienen de contribuciones especiales de los miembros fundadores y que ascendían a 146,3 millones de dólares. 20/

c) Fondo Fiduciario de Progreso Social.- A través de un convenio con el Gobierno de Estados Unidos el Banco fue designado Administrador (junio de 1961) de parte del Fondo Interamericano de Desarrollo Social previsto en el Acta de Bogotá.

19/ Garrido R. José. Observaciones sobre Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso Rev. Economía y Finanzas, Santiago, Noviembre de 1963.

20/ Según el Art. 10 del Convenio el Fondo ^{se} constituiría con recursos iniciales de 150 millones de dólares pero debido a que Cuba no pasó a ser miembro del Banco, la cifra se redujo.

El BID en su calidad de Administrador del Fondo Fiduciario cuenta con 394 millones de dolares, los que pueden aumentarse de común acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos.

El propósito del Fondo Fiduciario es "contribuir con recursos de Capital y asistencia técnica en términos y condiciones flexibles, que incluyan el pago de los préstamos en monedas nacionales" a objeto de "apoyar los esfuerzos de los países latinoamericanos que estén dispuestos a iniciar o ampliar mejoras institucionales efectivas y a adoptar medidas para utilizar eficazmente sus propios recursos, con miras a alcanzar un mayor progreso social y un crecimiento económico más equilibrado.

Los fondos se destinan a proyectos o programas de:

i) Colonización y mejor uso de la tierra, incluyendo caminos de acceso, ayuda para instituciones de crédito agrícola, crédito supervisado y extensión agrícola, y para el desarrollo de facilidades de almacenamiento y mercadeo, siempre que los recursos del Fondo no sean usados para la compra de tierras agrícolas;

ii) Vivienda para los sectores de ingresos bajos, mediante asistencia a la construcción de viviendas a base de auto-ayuda y a instituciones que proporcionen financiamiento a largo plazo para vivienda y que se dediquen a la movilización de recursos internos para este fin;

iii) Facilidades comunales sanitarias y de suministro de agua;

iv) el financiamiento complementario de facilidades para la educación y el entrenamiento avanzados, relacionados con el desarrollo económico y social.

d) Asistencia Técnica.- El Artículo VI del Convenio Constitutivo del BID señala que "a solicitud de un país o países miembros o de empresas privadas que pudieran recibir préstamos de la institución, el Banco podrá facilitar asistencia y asesoramiento técnico dentro de su esfera de acción, especialmente para:

i) La preparación, el financiamiento y la ejecución de planes y proyectos de desarrollo, incluyendo el estudio de prioridades y la formulación de propuestas de préstamos sobre proyectos específicos de desarrollo nacional o regional, y

ii) la formulación y perfeccionamiento, mediante seminarios y otras formas de entrenamiento, de personal especializado en la preparación y ejecución de planes y proyectos de desarrollo. 21/

21/ En 1963 se celebró en Santiago de Chile un Seminario sobre Reforma Agraria que contó con financiamiento del BID y CORFO, que se realizó en coordinación con FAO, Escuela de Graduados de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile.-

Señala además, este artículo que para los fines antes indicados "el Banco podrá celebrar acuerdos en materias de asistencia técnica con otras instituciones nacionales o internacionales, tanto públicas como privadas".

SECTOR PRIVADO NACIONAL E INTERNACIONAL.-

Dentro del sector privado, existen en los diversos países personas jurídicas sin fines de lucro como el Instituto de Educación Rural (IER) e Instituto de Promoción Agraria (INPROA) en el caso chileno, que procuran la educación, promoción campesina y en algunos casos, participan en la distribución de tierras del sector privado (Iglesia Católica).

En el sector privado Internacional existen una serie de Instituciones que proporcionan asistencia técnica y en algunos casos financiera para el desarrollo económico y social. Pueden citarse la Fundación Rockefeller que en Chile participa activamente en la investigación agrícola; la Fundación Ford que ha estado proporcionando asistencia técnica y financiera en programas de implementación comunitaria. Misericordia, fundación de los Obispos alemanes para sectores populares de los países subdesarrollados. La Iglesia Metodista tiene fundaciones que cumplen el objeto antes señalado. Caritas, institución que facilita ayuda que se ha utilizado incluso para fines de desarrollo social, etc.

La participación del sector privado con fines de lucro, tanto nacional como internacional también puede ser relevante en los programas de reforma agraria para contribuir al financiamiento de las inversiones adicionales que habrían de realizarse para absorber los excedentes agrícolas resultantes de la nueva "agricultura intensiva". Esto es especialmente válido para zonas donde no se ha alcanzado el máximo de productividad, dado el capital y la tecnología en uso (por ejemplo, zonas susceptibles de ser regadas a costos relativamente bajos, zonas de riego con abundancia de pastos naturales, etc.). En estos casos, el sector privado podría financiar parte de los sistemas e instrumentos adecuados para la comercialización e industrialización de los excentes y en consecuencia, contribuir también a mejorar las posibilidades de exportación de algunos productos para los cuales la región o país presenta ventajas comparativas.