

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO**

**EL DERECHO AGRARIO Y LAS RESOLUCIONES  
DE PUNTA DEL ESTE**

Tesis que para obtener el Título  
de Licenciado en Derecho  
presenta

**MANUEL GARAY VIÑALS.**

México, D. F.

1964



A mis padres;

a mi esposa;  
a mi hija;

a mis hermanos.



Al Dr. Xavier San Martín  
y Torres



## I N T R O D U C C I O N

El problema total del hombre, desde sus orígenes ha sido, desde su conversión de cazador nómada en agricultor, la posesión de la tierra; y una vez poseída, el mejor modo de acrecentar su producción. Para ello, el ingenio del hombre ha sabido sacar provecho del mundo mineral y orgánico que lo rodea, por un lado con instrumentos de piedra, hasta llegar al hierro forjado, y últimamente al acero, para roturar y romper la costra dura de la madre tierra y poder sacar de ella los frutos necesarios para su subsistencia; y por otro lado el incorporar materias orgánicas a la misma, para poder extraer frutos y productos que llenen sus nuevas necesidades nutriológicas.

En efecto, el hombre como animal omnívoro requiere una dieta balanceada de productos vegetales y animales, para un desarrollo armónico de sus facultades. La perfectibilidad de la especie humana es cada vez más clara en las nuevas generaciones; su amplitud hacia todos los campos del conocimiento, es patente en los esfuerzos que realizan cada vez con mayor empeño los Gobiernos de los países, a fin de dotar a su población de una alimentación sana y completa. cuyos productos tienen que venir de una madre fecunda: la Tierra.

Ella tiene, como todo lo que se desea con gran intensidad. graves problemas que resolver. Unos son de índole meramente mecánica y química, como cambiar arenas en campos de cultivo. Otros son de índole cultural, como las relaciones humanas de índole jurídica. En una palabra, la lucha por la íntegra posesión de la tierra, tiene sus orígenes con el hombre mismo desde su conversión como sedentario.

Los pueblos fuertes de la antigüedad siempre fueron agricultores. La Biblia al citar a la tierra, dice: "sembrad y se os dará ciento por uno". Así es efectivamente; la única riqueza real

de un país consiste, a la larga, en su producción agrícola: los egipcios sostuvieron su poderío, apoyados en las enormes producciones de trigo con que realizaban el comercio con sus vecinos; los romanos fueron agricultores originalmente, y al perder su contacto íntimo con la madre que los parió, se desmembraron en conquistas inútiles y finalmente perecieron. Las naciones fuertes de la Edad Media —Francia, Alemania— tuvieron la agricultura como base de prosperidad de sus países; y sus largas y costosas guerras con sus vecinos, las lograron realizar merced al apoyo económico que sus magníficas campañas les proporcionaron.

En la época actual los países altamente industrializados, requieren como complemento la producción agrícola para el incremento de sus mercados interior y exterior; sin ella no se encuentra completa su economía. Inglaterra, al perder sus colonias que la abastecían de productos agrícolas, y aún siendo enorme su poderío, terminó su dominio al no poder subsistir sólo como imperio industrial.

En América el país más fuerte es los Estados Unidos, que originalmente nació a la vida como colonia inglesa, y en la actualidad cuenta con los índices más altos en cuanto a nivel de vida se refiere, merced a una racional y constante explotación de la tierra, sin interrupción desde su independencia hasta nuestros días.

En Latinoamérica el problema vino de diferente modo: como colonias de explotación, y merced a la falsa teoría fisiocrática de que la riqueza de un país está en razón directa de los metales que explota y almacena. Fue considerada casi sin excepción, como región de industria extractiva que proporcionaba a la Madre Patria el oro y la plata, con los cuales realizaba su comercio, y descuidando una de las más grandes riquezas atesoradas en su interior: el cultivo racional de la tierra.

América con su multitud de climas y de variedad de frutos, es capaz de surtir potencialmente con sus productos agrícolas el



globo terráqueo. Debido a sus inmensas planicies y costas, tiene una enorme gama de productos necesarios para una humanidad cada vez más hambrienta, que se reproduce a un ritmo vertiginoso y es incapaz, hasta la fecha, de poder nivelar su producción de recursos naturales con su ritmo de crecimiento. Los economistas hasta ahora consideran que nuestra futura despensa se encuentra en la riqueza marítima, que con sus volúmenes incontables y con los nuevos descubrimientos que la ciencia hace cada día, debe surtir de productos a esa humanidad, sólo que descuidan dos aspectos importantes de esa riqueza: el primero, que precisamente por ser incontrolables hasta la fecha, muchas de las especies se siguen capturando sin control de ninguna naturaleza y van desapareciendo en la actualidad; y segundo, que el costo de la explotación de tales recursos es mayor en todos aspectos que el de la tierra. Nuestro futuro depende, al igual que siempre, de la racionalización y mejoramiento de la producción, que de la tierra hagamos en todos sus aspectos. Las legislaciones que al efecto se dicten deben cuidar que la ocupación y explotación de ella se haga por un número cada vez mayor de personas, destruyendo la concentración de las grandes propiedades y realizando una acomodación y división de las personas en pequeños fundos, a efecto de que un país pueda tener, amén de un autoconsumo y producción de bienes suficientes, un mercado interior fuerte, para poder asimilar la producción industrial que desarrolle.

En este trabajo se trata de dar una visión, a ojo de pájaro, de la situación en determinados países acerca de la tenencia de la tierra, considerada en su aspecto rústico; y las soluciones que los Gobiernos le han tratado de dar, a fin de ir resolviendo el problema de concentración de grandes extensiones de tierras en manos de unos pocos, mediante soluciones pacíficas, esto es legales; y los movimientos armados que han tenido que acompañar en otros casos, a fin de que las convulsiones de carácter social que siempre los acompaña, den nuevas formas de división y producción en los países que las originan.

Además, es tan trascendente este problema, que sus soluciones han salido de los límites territoriales de cada país, y ha hecho que, sin menguas de sus soberanías, se formulen Tratados de rango internacional, cuyos destinatarios son los países necesitados de apoyo para cimentar debidamente su economía agrícola. De donde venimos a concluir como empezamos: el primer problema del hombre fue la tierra; y el problema actual del hombre, sigue siendo la explotación racional de su base de sustento: la tierra.

Y así, por los siglos. . .

## C A P I T U L O I

### EL PROBLEMA AGRARIO EN EUROPA

Para poder considerar este problema tenemos que remontarnos un poco a la Historia, y comenzar a partir de fines del Siglo XVII.

Los rasgos distintivos de la revolución agraria en el Continente fueron la emancipación de la agricultura de las restricciones de un feudalismo anticuado y la transformación del campesino cultivador en propietario independiente. El curso que siguió el cambio fue en dirección exactamente opuesta a la seguida por el movimiento contemporáneo en Inglaterra; en vez de que el señor desposeyera al campesino, fue el campesino quien desposeyó al señor. La explicación se encuentra en el carácter de los aristócratas continentales. Con escasas excepciones eran terratenientes poco emprendedores. Dejaron que sus arrendatarios explotaran sus tierras y buscaron una salida a su ambición en las carreras militar, política y diplomática. (1) "La nobleza francesa fue un ejemplo típico de esa clase de aristocracia, sus miembros rara vez residían en el campo prefiriendo la Corte de Versalles a cultivar sus campos. fue así como el campesino de arrendatario de la tierra, pasó a ser prácticamente el usufructuario, y con la venida de la Revolución, La Asamblea Nacional, tuvo que prestar su inmediata atención a los problemas del campesino". La discusión de la cuestión campesina culminó en la memorable noche del 4 de agosto de 1789 cuando bajo la presión del fermento explosivo del pueblo, las clases dirigentes procedieron a despojarse de sus privilegios renunciando el clero a sus diez-

mos, la nobleza a sus tierras tituladas y los letrados a sus inmunidades. En 1793 la Convención Nacional hizo tabla rasa de todos los pagos feudales, cualesquiera que fuesen. El resultado fue otorgar al campesino la propiedad libre y sin reservas de su posesión; se le promovió de una especie de arrendatario hereditario, a la situación de propietario legal absoluto.

Comparados con menos de un millón de terratenientes ingleses en el intervalo transcurrido entre la de dos guerras mundiales había en Francia entre cinco y seis millones propietarios, y de éstos un 90% poseían menos de cincuenta hectáreas.

En Bélgica la emancipación del campesinado siguió a la conquista del país hecha por Francia en 1795. Las leyes revolucionarias contra el feudalismo fueron puestas en vigor en el territorio conquistado; se abolieron todos los pagos territoriales excepto las rentas ordinarias, y se confiscó y puso en venta una gran parte de las propiedades eclesiásticas. El resultado fue que se dio a Bélgica un sistema social semejante a la de Francia. En la actualidad, (2) "tres cuartas partes de la tierra se halla en manos de un millón de propietarios rurales (igual al 10% de la población), y de éstos, todos, excepto un cinco por ciento, poseen menos de 10 hectáreas. La unidad de explotación es también pequeña, ya que en un 94% de las propiedades son menores de 10 hectáreas".

En Alemania tuvo dificultades características. Sólo mencionaremos por falta de espacio lo característico de algunas de sus provincias: en las provincias renanas, como en Bélgica, la emancipación fue resultado de la ocupación francesa durante los períodos revolucionario y napoleónico. En la mayoría de los otros estados alemanes la emancipación vino más tarde. En varias fechas posteriores a 1815 se promulgaron leyes que proveían a la redención gradual de las prestaciones feudales. El movimiento fue acelerado por el progreso del liberalismo en las décadas de 1820 a 1840, y, en la mayoría de los casos, llegó a su conclusión poco después de la Revolución de 1848.

En España, la tierra llegó al siglo XIX concentrada en grandes latifundios pertenecientes a la Iglesia y a la aristocracia de la sangre. Don Gaspar Melchor de Jovellanos describe del modo siguiente la situación a fines del siglo XVIII: “Basta tender la vista por cualquiera de nuestras provincias para ver que la mayor y mejor propiedad está amortizada, que su precio es muy elevado, que su rendimiento apenas llega al 1 y 1½%, que las rentas han subido escandalosamente, que las heredades están sin población, sin árboles, sin mejoras; que la agricultura está abandonada y que la población huye de los campos”.

En el siglo XIX se registra en España un proceso desamortizador de los bienes raíces de la Iglesia, impulsado por los gobiernos liberales, que movilizó las tres cuartas partes de la población territorial de España. No obstante quedaron intactos los latifundios de la nobleza de sangre, cuyas características se definen en la forma siguiente: (3) “la despoblación de los campos, el deficiente cultivo, los jornales bajos, los arrendamientos caros, la escasa y raquítica ganadería y en general la situación precaria en que se encuentra la tercera parte del territorio nacional”. Al implantarse la República en España, la distribución de la tierra presentaba el cuadro siguiente, que aparece según una publicación del Instituto de la Reforma Agraria correspondiente al año de 1937 es la siguiente:

(4) “Gran propiedad (fincas mayores de 200 Has.),..... 7.468,029, que corresponden al 33% en el total del país. Fincas de 100 a 200 Has. 2.339.957 Has, que corresponden al 10% en el total del país. Mediana propiedad (fincas de 10 a 100 Has. 4.419,775 que corresponden al 20% en el total del país. Pequeña propiedad (fincas menores de 10 Has.) 8.014,715, que corresponden al 35% en el total del país”.

Los gobiernos republicanos que se sucedieron desde 1931 hasta 1933 y desde 1936 hasta 1939, en España, dictaron disposiciones encaminadas a la redistribución de la tierra, especialmente a la liquidación de los latifundios, pero el resultado de la

guerra que asoló al país durante los tres últimos años citados, y la consiguiente instalación en el poder de Gobiernos representativos de los terratenientes, mantienen en la actualidad una similitud de la distribución de la tierra semejante a la que hemos apuntado.

Durante el siglo XIX, especialmente después de las revoluciones de 1848, la servidumbre legal desapareció prácticamente del sistema agrario europeo. Pero no se logró, sin embargo, terminar con los aspectos impersonales de la propiedad feudal, especialmente en el centro y sudeste de Europa. Continuaron existiendo grandes fincas, y millones de campesinos sin tierra o con pequeñas parcelas insuficientes para la obtención de lo necesario a un nivel de vida decente.

En el siglo XX y a consecuencia de las dos grandes guerras mundiales tuvo un súbito y beneficioso cambio en el método de trabajo y en la redistribución de la tierra, la necesidad de abastecer de alimentos a los ejércitos combatientes, y por otra parte el hecho de que la mayor parte de éstos últimos eran campesinos obligó a introducir maquinaria para compensar la falta de mano de obra humana, estimulando el cultivo de tierras marginales hasta entonces aprovechadas para pasto. Se hizo también necesario el cultivo de tierras antes acotadas para caza y para otros fines igualmente improductivos.

Durante la primera guerra mundial, los dirigentes políticos de diversos países prometieron a los campesinos una reforma agraria de largo alcance. Pero sólo en algunos países donde los terratenientes pertenecían a una nacionalidad extranjera, como por ejemplo magiares en Transilvania y alemanes en Checoslovaquia, se repartió alguna proporción considerable de tierras. En la inmensa mayoría de los casos las reformas agrarias emprendidas después de la primera guerra mundial dejaron intactas las grandes fincas latifundistas. Estadísticas oficiales demuestran que en Alemania la tierra que se tomó de las propiedades privadas alcanzó un total aproximado de un millón de hec-

táreas. Así resulta que, en dos décadas, sólo se repartió el seis por ciento de la extensión total de las fincas de más de doscientas hectáreas. A semejante ritmo se necesitarían 350 años para abolir los latifundios; eso sin tener además en cuenta que los campesinos perdían constantemente parte de sus tierras a manos de los terratenientes y de los bancos, que prescindían de la función social y se preocupaban de recobrar sus créditos rurales.

Las reformas agrarias emprendidas después de la primera guerra mundial adolecían del grave defecto de que, incluso cuando los campesinos recibían tierras, las condiciones eran tales que no podrían conservarlas. El campesino tenía que pagar por la tierra elevado precio y fuertes impuestos. Nadie se preocupó de facilitarle los utensilios necesarios para el cultivo de su tierra. (5) "El sistema de distribución favorecía al terrateniente, que se quedaba con las parcelas más fértiles y mejor situadas de su tierra y con sus máquinas y animales de trabajo y de cría. El precio de compra era muy elevado y las condiciones de pago tan onerosas, que los campesinos se negaban muchas veces a aceptar las parcelas que se les ofrecían. Los que recibían tierra se veían obligados a pedir dinero prestado para cultivarla, caían en las garras de los usureros y muchas veces perdían la tierra que habían adquirido".

Muy distintas son las condiciones que se están llevando a cabo hoy día de las reformas agrícolas, después de la segunda guerra mundial, en los países en que prevalece la democracia popular; Polonia, Hungría, Rumanía, Bulgaria y Yugoslavia.

Las reformas de hoy tienen carácter global. A diferencia de las primeras en las que sólo se enajenaba una parte reducidísima de los latifundios, ahora se distribuye entre los campesinos laboriosos toda la tierra perteneciente a los grandes propietarios.

Se tiene en cuenta la conducta observada de los grandes propietarios culpables de traición, por haber colaborado con los nazis en detrimento del pueblo, es confiscada sin indemnización. Los propietarios que tomaron parte en la lucha por la liberación

y que tienen en su haber servicios definidos, conservan partes de sus fincas (en Hungría por ejemplo 300 bolds). La expropiación se hace en estos casos mediante indemnización.

La indemnización que se paga a los propietarios se calcula de acuerdo con los medios de que disponen los nuevos propietarios que son los campesinos que trabajan la tierra. Significa eso que el campesino se encuentra en mucho mejor situación para cultivar la tierra que recibe. Los pagos que tienen que hacer por la tierra son incomparablemente más pequeños que después de la primera guerra mundial.

Los Gobiernos democráticos están siguiendo también una política radicalmente diferente, al proporcionar a los campesinos medios de producción. Eso no se considera ya como asunto privado del campesino individual, sino como una de las tareas del Estado”.

Durante la guerra y la ocupación fueron destruidos muchos animales, máquinas y otros elementos de producción. Algunos tipos de máquinas no son adecuados para las granjas pequeñas; el Gobierno está adoptando medidas para la fabricación de tractores agrícolas, utensilios y aperos, y cuida también de que se utilicen de la mejor manera posible los medios de producción de que se dispone. Fomenta asimismo la formación de asociaciones cooperativas de campesinos para la venta de los productos y para la adquisición de los artículos urbanos, con objeto de eliminar o restringir la especulación de los intermediarios. El Gobierno cuida de que se otorgue crédito barato a los campesinos que reciben nueva tierra con el fin de evitar que caigan en manos de los usureros. En una palabra, el Gobierno está haciendo cuanto puede para fomentar la propiedad de los campesinos. no sólo concediéndoles tierra, sino todos los medios de que dispone para su mejor cultivo.



## EL PROBLEMA AGRARIO EN RUSIA

El punto de partida para considerar el problema agrario en esta inmensa nación, parte desde la revolución socialista de octubre de 1917, pues antes la tierra y con ella la agricultura tenía índices sumamente bajos, millones de pequeñas explotaciones campesinas dependían íntegramente de las condiciones climatológicas, los medios que se empleaban en la economía rural eran rudimentarios y la mecanización era casi totalmente desconocida.

Los aperos de los campesinos, según el inventario hecho en 1910 sumaban diez millones de arados romanos, cuatro millones de arados de hierro y dieciocho millones de bieldos de madera. Desde luego, con esos medios técnicos las cosechas no podían ser estables ni muy copiosas.

El poder soviético entregó a los campesinos, en usufructo gratuito, la tierra, además de las parcelas de que eran dueños.

(6) “Los primeros años de estructuración del poder soviético en el campo estuvieron dedicados por entero a la organización de la economía rural devastada por la guerra de 1914-1918, y ese problema quedó resuelto felizmente. Sin embargo, en el país, 25.000,000 de pequeñas explotaciones campesinas, no podían abastecer plenamente las demandas de la industria, en fase de crecimiento inusitado, ni las de la población urbana, teniendo en cuenta también el aumento de capacidad de consumo de los trabajadores”.

El campo, con sus numerosas, pequeñas y atrasadas explotaciones, no podría emplear modernas máquinas agrícolas y, por otra parte, el incremento de la industria exigía producción en cantidades cada vez mayores. El único medio de resolver tantas contradicciones era agrupar todas esas pequeñas explotaciones para el cultivo de la tierra, sobre la base de medios técnicos, modernos tractores y otras máquinas. Así nacieron los koljoses.

La organización de los koljoses, con la implantación en ellos del trabajo colectivo de la tierra, fue la base, además, del mejoramiento radical de la situación de los campesinos soviéticos.

El principio que rige la economía koljosiana es el trabajo colectivo de todas las personas útiles y el empleo en común de los medios e instrumentos fundamentales de producción.

La tierra es el instrumento básico de la producción y, por lo mismo, la organización del koljós empieza, ante todo, por la unificación de las parcelas de tierra. Todas las lindes, dice el estatuto koljosiano, que separaban anteriormente las parcelas de los miembros del artel, desaparecen, y todas las parcelas se convierten en una extensión de tierra única, en usufructo colectivo.

(7) “En víspera de la segunda guerra mundial existían en la Unión Soviética 240,000 de esas extensiones de tierra que correspondían al mismo número de koljoses, cada uno de los cuales cultivaba una extensión media de 1,592 hectáreas de superficie, de las cuales 484 eran de tierra laborable. Pero la tendencia a ampliar la extensión de las explotaciones colectivas de los koljoses se ha acentuado después de la segunda guerra mundial. En 1952 se redujeron a 97,000 koljoses unificados, y en 1957 la cifra de explotaciones colectivas se ha reducido a 84,000 con el correspondiente aumento promedio de superficie laborable”.

Así pues, los koljoses son grandes economías agrícolas organizadas por los mismos campesinos.

## NOTAS EN EL CAPITULO NUM. 1

- 1.—Birnie Arthur “Historia Económica de Europa” 1760-1933, México 1940 Pág. 45.
- 2.—Birnie Arthur “Historia Económica de Europa” 1760-1933, México 1940 Pág. 47.
- 3.—Instituto de Reforma Agraria. Boletín de Información Núm. II Madrid 1937.
- 4.—Carrión Pascual “La Situación Agraria en España” Madrid 1936 Pág. 15.
- 5.—Barnes Harry Holmer “An Economical History of the Western World” New York 1942.
- 6.—U. R. R. S. S. Boletín de Información, México Año 2. No. 542.
- 7.—U. R. R. S. S. Boletín de Información, México Año 6. No. 5.
- 6.—U. R. S. S. Boletín de Información, México Año 2. No. 542.
- 7.—U. R. S. S. Boletín de Información, México Año 6. No. 5.



## CAPITULO II

### EL PROBLEMA AGRARIO EN AMERICA LATINA

La América Latina es una de las regiones económicas del mundo que cuenta con una amplia y múltiple cantidad de recursos naturales. No obstante el freno impuesto a su capacidad de producción por el capital extranjero, ha seguido desarrollando su capacidad productiva a un ritmo cada vez más acelerado, sin embargo su atraso histórico proviene del tiempo de colonización a que fue sometida por sus conquistadores, en su mayoría hispanos, a excepción de Brasil, y la porción que en este aspecto de la historia le toca en cuanto a desarrollo tendremos que analizarla desde su descubrimiento.

Cuando ocurrió el descubrimiento y la conquista de las Indias Occidentales, ya los pueblos aborígenes de América se encontraban en un enorme atraso histórico respecto de los países europeos de fines del siglo XV y principios del XVI. Había entre ellos una diferencia no menor de veinticinco siglos, pues (1) "pues mientras los españoles de esa época se hallaban, al principio del período de transición del feudalismo al capitalismo, bajo el régimen político de la monarquía absoluta, los indígenas americanos apenas atravesaban, con sus honrosas excepciones, el estado medio de la barbarie". La causa principal de esta inferioridad de desarrollo era la desigualdad de los recursos de América respecto al Viejo Mundo. El Nuevo Continente no contaba sino con un animal doméstico, la llama, y un cereal, el maíz.

La dominación española no superó esa desigualdad de los recursos naturales de América porque organizó la estructura

económica de la América Hispana en torno a la explotación de los metales preciosos. Para impedir la competencia de las colonias con la metrópoli, la agricultura se mantuvo en un nivel semejante al período prehistórico, con el fin de que rindiera apenas los frutos suficientes para permitir la subsistencia de la población. Con el mismo objeto, se hizo difícil todo desenvolvimiento industrial.

(2) “El comercio con los demás países de Europa y Asia fue prohibido y limitado estrictamente el contacto mercantil entre las propias colonias”. De entonces data el carácter monoprodutor de los países latinoamericanos y el hecho de que la naturaleza de su producción y la mayor parte de su volumen se destinan hoy a la exportación.

La organización de la estructura económica de la América Española en torno a la explotación de metales preciosos determinó el carácter del sistema de producción a que fue sometida la población aborigen.

La tierra fue distribuida en grandes extensiones entre los conquistadores y colonizadores, y a cada latifundio se asignó un número determinado de habitantes obligados a trabajar en las minas y en la agricultura, en calidad de peones o de aparceros. Teóricamente, aquellos vendían su fuerza de trabajo a cambio de un salario, y éstos tenían el derecho de explotar la tierra a cambio de una parte de la cosecha. Pero, en la práctica, no eran sino esclavos y siervos disfrazados, cuya vida y libertad estaban a merced de los amos y las haciendas.

El movimiento de independencia que conquistó la autonomía política para las colonias de España en América en el primer cuarto del siglo XIX no anuló el sistema esclavista y feudal de la dominación española, sino que lo consolidó, porque ese movimiento fue iniciado en algunos países latinoamericanos y consumado en casi todos por latifundistas criollos. En el curso del siglo mencionado tampoco pudo lograrse otra variación que el traspaso de la propiedad de los grandes latifundios de la Iglesia a los terratenientes laicos. Pero ya desde principios de la pa-

sada centuria gran parte de las tierras y la casi totalidad de las minas comenzaron a caer bajo el control del capital extranjero.

De esta manera, al iniciarse el siglo XX, las grandes potencias capitalistas encontraron en el sistema esclavista y feudal superviviente en la América Latina una estructura económica que parecía organizada a la medida de sus intereses. El latifundio les garantizaba una explotación de las fuentes de materias primas a muy bajo precio, un freno permanente contra todo intento de desarrollo de la industria nativa y, sobre todo, un régimen político fundado en la dictadura personal, que ofrecía plenas seguridades al capital invertido en tierra, minas, fábricas y transportes.

(3) “Esa coincidencia de intereses entre el capitalismo y el latifundismo en la América Latina es la causa de que todavía hoy predomine el sistema esclavista y feudal en la mayor parte de los países latinoamericanos. Prueba de ello es que la proporción de campesinos sin tierra se eleva actualmente al 94% en Paraguay, al 93% en El Salvador, al 92% en Colombia, al 86% en Perú, al 80% en Guatemala, al 79% en Uruguay, al 76% en Ecuador, al 74% en Argentina, al 72% en Venezuela, al 71% en Chile y al 70% en Nicaragua y en Santo Domingo”.

El progreso social y factores de orden político han determinado agudos contrastes en la distribución de la propiedad territorial y en las formas de explotación de la tierra. Las diferencias y contrastes se presentan no solamente entre un país y otro, sino en áreas distintas de un mismo país. Hay algunos países en que todas las formas de tenencia de la tierra y tipos de explotación se hacen presentes. Al lado de la gran finca trabajada según los más modernos métodos desarrollados por el sistema capitalista se encuentra el latifundio en que prevalecen características semif feudales. Al lado de la gran propiedad, núcleos más o menos importantes de pequeña propiedad, en que el minifundismo ha adquirido agudos caracteres negativos.

Todos estos factores hacen que el problema agrario en Latinoamérica sea un problema de conjunto, en el cual no se puede separar el orden de los factores para indicar cual es el más agudo en cuanto a su importancia para resolverlo se refiere.

De los anuarios que a partir de 1951 viene publicando la Comisión Económica para la América Latina, CEPAL, organismo dependiente de las Naciones Unidas, el último de los cuales corresponde al año de 1956, extraemos los siguientes datos expresivos de la situación actual que priva en el agro en Latinoamérica, y de las particularidades del desarrollo en algunos países integrantes del mismo: (4) "Un deficiente e inadecuado uso de la tierra y la escasa productividad de la mano de obra pueden considerarse, tal vez, como los factores determinantes del estancamiento de la agricultura en los países de la América Latina".

Durante el último decenio se advierte el esfuerzo realizado por todos los países latinoamericanos para mecanizar las labores del campo.

Destaca entre todos los países el rápido desarrollo que viene experimentando la agricultura mexicana. Un intenso programa gubernamental de fomento, la inversión de grandes capitales en obras de regadío y el aumento de ingreso —que ha creado un mercado de consumo interior favorable en algunos productos— permitieron a la actividad agropecuaria crecer a un ritmo mucho más acelerado que en cualquier otro país latinoamericano. Ello ha representado la mejoría del abastecimiento interior de algunos productos hasta alcanzar autosuficiencia en el trigo y el maíz, y el incremento de algunos saldos exportables tales como el algodón y el azúcar.

Vemos como también se ha iniciado la reforma agraria, aunque en la mayoría de los países se ha obstaculizado y detenido por los cambios de política de los grandes intereses capitalistas de los grandes países, y así presentamos un estudio de lo que hasta la fecha se ha logrado en algunos países sudamericanos.



## LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

(5) “En relación a Bolivia tenemos la legislación del año de 1953, cuyas características son las siguientes:

Afirma el dominio originario del Estado sobre la tierra de acuerdo con la Constitución. Esto implica una nacionalización rígida de la tierra. Reconoce las siguientes formas de propiedad:

(6) “a) Solar de residencia campesina, con una función preponderante de albergue para la familia rural.

b).—Pequeña propiedad (de 6 a 50 Hcts. según la región). Su objeto es proveer a las necesidades de una familia campesina tipo (seis miembros) absorbiendo el trabajo de sus miembros y eventualmente de asalariados.

c).—Propiedad mediana (de 20 a 2,000 Hcts. según la zona). Se caracteriza por el empleo de asalariados, métodos modernos, mecanización y la dedicación del volumen mayor de su producción para el mercado.

d).—Propiedad progresista (Art. 35) La que excediendo en extensión a la mediana y no reuniendo las condiciones de la empresa agrícola, hubiera sido cultivada con métodos modernos empleando asalariados en cierta proporción, con intervención directa y activa del propietario. Hace inafectable el fondo hasta la extensión máxima de la propiedad mediana de la respectiva zona.

e).—Empresa agrícola. Propiedad de gran extensión, que emplea métodos modernos, alta mecanización y cuenta con aplicación de capital suplementario que exceda al doble del capital fundiario, exige el salariado. Hace inafectable el fundo, excepto las parcelas de dotación a los trabajadores, en la superficie excedente.

f).—Propiedad ganadera. Inafectable en proporción a la clase de ganado y número de cabezas, más una prudente extensión de reserva.

g).—Propiedad cooperativa, constituida por las tierras pertenecientes a este tipo de sociedades. Es también inafectable.

h).—Los bienes eclesiásticos gozan de un régimen de excepción. Cada institución puede conservar hasta el límite de una pequeña propiedad, aunque sus propiedades se hubiesen caracterizado antes como latifundio. No admite el arrendamiento de estos fundos.

Las instituciones de educación y asistencia social pueden conservar hasta el triple de la propiedad mediana. Las misiones pueden recibir tierras para colonización. Las Universidades gozan de inafectabilidad para sus fundos”.

El latifundio, definido en base a extensión, forma de trabajo y tipo de renta que produce (plusvalía) es totalmente afectado, con indemnización pagadera en bonos a 25 años, con 2% anual de interés y sorteos periódicos. En caso de pago directo en efectivo, prevé la rebaja del 25% del precio. Es base al valor catastral y vigente.

Establece la reversión de tierras baldías en cuanto excedan al límite fijado para la propiedad en cada zona, o cuando no se hubieren cumplido con el adjudicatario las condiciones de la concesión (obligación de colonizar y pago de impuestos).

Dispone la restitución sin indemnización de las tierras de comunidad despojadas a los indígenas después de 1900, por fraude o abuso de poder.

Legaliza la asociación sindical campesina, proclamando el sindicalismo libre y múltiple.

Fomenta el establecimiento de cooperativas agropecuarias.

Declara propietario de las parcelas que ocupaban el 2 de agosto de 1953, a los antiguos colonos, sin más trámite. Con indemnización.

Reconoce derecho de dotación a quienes demuestran los años de trabajo. La unidad de dotación equivale —si hay tierra dis-

ponible— a la superficie fijada en la zona para la pequeña propiedad. La dotación se hace dentro de un radio de 6 kilómetros de la residencia y lugar de trabajo del sujeto; y a mayor distancia si no hay tierras disponibles o lo prefiere el beneficiario.

Con la tierra sobrante de las dotaciones individuales en los latifundios afectados, se establece una fracción de propiedad colectiva del propio grupo de dotados individualmente. Sirve de reserva para futuras dotaciones.

Establece regla de reagrupamiento para minifundios, así como para la organización de poblaciones rurales y para la constitución de la comunidad campesina planeada.

### **LA REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA**

En Guatemala la Reforma Agraria se llevó adelante con base en el Decreto Número 900, del 17 de junio de 1952, durante el régimen democrático del Presidente Jacobo Arbenz, y cuyas principales metas fueron la suspensión de la propiedad feudal y de las relaciones de producción que la originan, y la entrega de la tierra a los campesinos y a los obreros agrícolas, con vistas a lograr el desarrollo económico del país.

Con la realización de la Reforma Agraria se pretendía liquidar definitivamente el feudalismo y todas las formas de trabajo servil que imperan en el campo, a efecto de aumentar y diversificar la producción agrícola e incrementar los ingresos de la población campesina. Factores éstos indispensables para crear el mercado interno que, a su vez, es la premisa necesaria para la industrialización del país. Esta transformación fundamental, cumpliría otro propósito importantísimo; incorporar a la economía monetaria a apreciables núcleos indígenas que todavía destinan su producción al autoconsumo.

Los resultados de la aplicación de la Reforma Agraria se manifestaron desde el primer año. La producción agrícola creció a niveles jamás alcanzados. Los ingresos de los campesinos beneficiados fueron en extremo halagadores.

La tierra expropiada a los latifundistas pasaba a ser parte del patrimonio de la Nación, por medio de la nacionalización de dichas superficies, lo que permitía el desarrollo de la producción agrícola mediante la explotación de la tierra por los productores directos y por los empresarios agrícolas arrendatarios.

La renta del suelo se redujo a un 3% de la cosecha anual para los usufructuarios de la tierra nacionalizada, renta que debía pagarse al Estado para redimir la deuda agraria. Los beneficiarios que recibían la tierra en propiedad, estaban obligados a pagar el 5% del valor de la cosecha anual, obligación que también correspondía a los empresarios agrícolas que tomaban tierras nacionalizadas en arrendamiento.

Las parcelas recibidas por los campesinos y trabajadores agrícolas que denunciaban las tierras afectables, no podían ser menores, salvo casos especiales en los que era necesaria la intervención del Departamento Agrario Nacional de 2 manzanas (equivalente a 1 hectárea, 39 áreas, 74 centiáreas y 77 centésimos).

Una vez satisfechas las necesidades de los campesinos que hubieren denunciado la tierra, si aún quedaba disponible podía ser arrendada a campesinos, mozos, colonos, trabajadores agrícolas o agricultores capitalistas, en las condiciones estipuladas por la ley y sin pagarse en ningún caso más del 5% del valor de la cosecha.

Otra característica de la Ley de Reforma Agraria de Guatemala, era la relativa a las tierras de las llamadas "Fincas Nacionales", fincas en número superior a 100 que habían sido expropiadas a los terratenientes nazis alemanes en concepto de indemnización de guerra. Dichas tierras se entregaban, cultivadas o no, a los campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas que las denunciaban. Además de poder recibir la tierra en parcelas, de una extensión determinada por la ley, los campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas podían recibirla para ser explotada por las cooperativas de producción, que mayoritaria y democráticamente hubieran acordado constituir.

En ese caso las tierras solamente podían recibirse en usufructo vitalicio, pues de conformidad con la Constitución de 1945, artículo 93 “el dominio directo del Estado sobre sus bienes es inalienable e imprescriptible”, pudiendo sólo otorgar el dominio útil de los inmuebles rústicos.

Fueron los campesinos y mozos colonos que recibieron tierras de “Fincas Nacionales” (unos 24,000), los primeros en constatar que la Reforma Agraria había venido a incrementar sus ingresos anuales en más de cuatro veces, y los primeros por consiguiente que imprimieron a la actividad comercial del país un fuerte impulso.

Otra importante característica de la Ley de Reforma Agraria de Guatemala la constituye la forma de pago de la indemnización a los terratenientes expropiados, y la fijación del monto de ésta. La Constitución de 1945 prohibía la confiscación de bienes. Por consiguiente constituía un imperativo constitucional indemnizar a los terratenientes feudales por tierras que jamás habían proporcionado ningún beneficio directo a sus propietarios, a no ser los beneficios derivados del monopolio de la tierra que les permitía explotar a las amplias masas de la población agrícola trabajadora.

La Ley determinaba entonces que se pagara a los terratenientes feudales con “Bonos de la Reforma Agraria”, emitidos por el organismo ejecutivo por conducto del Departamento Agrario Nacional los cuales eran amortizados en un plazo máximo de 25 años, tenían la garantía plena del Estado y como agente financiero el Banco de Guatemala (Banco Central del Estado). La tasa de interés de los bonos era del 3% anual, pagadero por anualidades vencidas. Los bonos eran pagados a su vencimiento y la Ley determinaba una escala de acuerdo con el valor de las tierras expropiadas pudiendo el emisor, de acuerdo con la acumulación de recursos en los fondos de amortización hacer llamamientos anticipados. El monto de la indemnización se fijaba de acuerdo con la declaración de la matrícula fiscal de bienes rústicos, declaración hecha por los propios terratenientes para el efecto del pago de impuestos y tal como se encontrare dicha

declaración al 8 de mayo de 1952, fecha en la que el proyecto de Ley de Reforma Agraria fue enviada por el Gobierno al Congreso de la República.

Dentro del marco que le imponía la Constitución de 1945, la más democrática que ha tenido Guatemala pero, no obstante, influida en forma considerable por los terratenientes, la Ley de Reforma Agraria resolvió el problema de la indemnización por una vía adecuada a las condiciones de Guatemala. Por esta vía se salvaguardaban los intereses del Estado y de los campesinos. En efecto si bien la Constitución obligaba al Estado a pagar una indemnización por la tierra expropiada, el Estado no hubiera podido disponer, ni destinar, de las sumas fantásticas que los terratenientes afectados hubieran demandado en concepto de indemnización haciendo caso omiso de los daños incalculables que a la economía nacional y a decena de miles de campesinos han ocasionado los latifundios y los latifundistas feudales. El Estado, por el contrario, requería disponer de todas las sumas disponibles para fines productivos, para impulsar el desarrollo económico del país.

### **LA REFORMA AGRARIA EN CUBA**

En Cuba, gracias al movimiento revolucionario que triunfó en enero de 1959, se promulgó la Ley de Reforma Agraria, en la Sierra Maestra, cuna de dicho movimiento, el 17 de mayo de 1959. Sus principales metas son la proscripción del latifundio y la distribución de las tierras entre los campesinos y los obreros agrícolas, así como el desarrollo y la diversificación de la industria para el aprovechamiento eficaz de sus recursos naturales y humanos.

La situación agraria en Cuba, antes de la revolución libertadora evidenciaba la extrema e inconveniente concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos, existiendo tal situación a ese respecto que 2,336 fincas representan el dominio sobre un área de 317 mil caballerías de tierra, lo que quiere decir que el 1.5% de los propietarios poseen más del 46% del área nacional en fincas, situación aún más grave si se tiene en cuenta que hay propietarios que poseen varias fincas de gran extensión.

En contraste con esa situación, se produce el fenómeno de 111,000 ciento once mil fincas de menos de 2 caballerías, que sólo comprenden una extensión de 76 mil caballerías, lo que a su vez quiere decir que el 70% de las fincas sólo disponen de menos del 12% del área nacional en fincas, existiendo además un gran número de fincas que tienen menos de  $\frac{3}{4}$  de caballería por extensión.

La ley cubana establece como mínimo vital una extensión de dos caballerías para una familia campesina y prohíbe los contratos de aparcería. La máxima propiedad territorial se fija en 30 caballerías y se establece la indemnización para los afectados por la ley.

Crea la ley las zonas de colonización de tierras, considerándose cada zona como una unidad administrativa de la Reforma Agraria y constituyéndose tales zonas por las porciones continuas y definidas del territorio nacional en que éste quede dividido por acuerdo del Instituto Nacional de la Reforma Agraria.

Toda la marcha de la Reforma Agraria se ha confiado al Instituto Nacional de la Reforma Agraria, el cual determina la política agraria en interés del progreso de los campesinos y del desarrollo económico del país, trabado por la existencia del monocultivo agrícola que aún subsiste en lo fundamental y que es síntoma del inadecuado desarrollo económico cubano.

### LA REFORMA AGRARIA EN VENEZUELA

Las heroicas luchas del pueblo venezolano, con la decidida participación de los obreros y campesinos, lograron derribar la sangrienta dictadura de Pérez Jiménez en enero de 1958, posibilitando el trabajo conjunto de todas las fuerzas democráticas para luchar por el progreso económico y social del país. Uno de los principales frutos del movimiento revolucionario venezolano ha sido el de comenzar a atacar a fondo el problema agrario.

La situación que presenta el agro de Venezuela es la siguiente: los grandes latifundios representan alrededor de 22 millones de hectáreas en manos de 6.000 latifundistas, con extensiones de tierras que van desde 1.000 al medio millón de hectá-

reas, en contraste con más de 300,000 campesinos que tienen apenas de 1 a 10 Hcts.

La Ley Agraria de Venezuela persigue como objetivo fundamental la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de la población rural al desarrollo social, económico y político de la nación, mediante un sistema justo de propiedad tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productos del campo, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja una base de estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.

Son afectados por la Ley de Reforma Agraria las tierras de las entidades públicas, entre ellas las baldías, fundos rústicos y muebles rurales y fundos de los institutos autónomos nacionales y de los estados y municipalidades.

La ley considera como contrario al principio de la función social e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas ocultas u ociosas, especialmente en las zonas de desarrollo económico. Sobre estas tierras el Estado establece gravámenes mediante cargas fiscales, sin perjuicio de la expropiación en los casos establecidos por la Ley.

Las dotaciones de tierras se otorgan para el asentamiento de las solicitudes, así como para la erección de centros, poblados y su futuro ensanche. Asimismo se realizan dotaciones en unidades agrícolas cuando se incorporan nuevas tierras a la producción para instalar en ellas a individuos o núcleos de población que no hayan podido ser dotadas en centros agrarios.

En cuanto a la adjudicación de parcelas, ésta puede hacerse en venta o en cualquier otra forma de propiedad a título oneroso o gratuito. Los parceleros pagarán como precio de su parcela el valor básico establecido, deduciéndose de ese monto una suma igual a un 5% de las ventas brutas de los productos de la parcela.



La forma y superficie de las parcelas dependerán de las condiciones topográficas y agrológicas de la extensión territorial a distribuir.

La Ley Agraria Venezolana, se preocupa también de la organización del crédito agrícola, de la conservación y fomento de los recursos naturales y de la investigación y extensión científica necesaria para el desarrollo agrícola.

El Fondo Nacional de la Reforma Agraria se crea con personalidad jurídica autónoma, distinta e independiente del fisco nacional con la finalidad de lograr el financiamiento integral de la Reforma Agraria, corriendo su administración a cargo del Instituto Nacional de la Reforma Agraria.

Además se establece la Adjudicatura Agraria constituida por Jueces de Tierras y Aguas, por Tribunales Superiores Agrarios y por los Asesores Técnicos del Agro, con el objeto de resolver los diferentes conflictos que surjan con motivo de la aplicación de la Reforma Agraria.

Finalmente, como en los casos de las legislaciones agrarias de Guatemala y Cuba, se establece la deuda agraria para contribuir al financiamiento de la Reforma Agraria mediante la emisión de bonos redimibles a largo plazo.

## LA SITUACION EN OTROS PAISES DE AMERICA

### LATINA

Los casos citados no significan, en manera alguna, que sólo en esos países haya sido necesaria la legislación de la Reforma Agraria. Por el contrario, el cuadro que presenta la América Latina es muy parecido al de ellos.

En **Ecuador**, mientras que 328 mil pequeños y medianos propietarios de menos de 50 hectáreas, de los cuales 92 mil tienen menos de una hectárea, representan el 96% de los propietarios de tierras, 241 grandes terratenientes poseen un millón 600 mil hectáreas cultivables.

En el **Brasil**, 3.4% de las explotaciones son superiores a 500 hectáreas y abarcan el 62.3% de la superficie agraria total.

Al lado de ellos el 74.3% de los propietarios dispone de 5 a 500 hectareas, comprendiendo en su conjunto el 37.2% del suelo. Para los agricultores que tienen menos de 5 hectáreas y que constituyen el 22.3% de los trabajadores de la tierra, sólo queda el 0.5% del suelo brasileño.

Los productores de lana del Uruguay poseían la tierra, en 1958, de acuerdo con las cifras siguientes: 24 mil productores de menos de 300 hectáreas ocupaban el 63.2%. Cinco mil productores de 300 y 600 hectáreas ocupaban el 13.2% y 9 mil productores de más de 600 hectáreas el 23%. Estos nueve mil grandes productores poseen el 70% de las tierras ganaderas y son dueños del 80% de la producción lanera del país, siendo ellos prácticamente los que fijan el precio.

En Paraguay, mientras que 136 mil pequeños propietarios disponen de 15 millones 380 mil hectáreas de tierra, 607 grandes terratenientes acaparan 25 millones de hectáreas.

En Chile el 12% de las tierras arables pertenecen al 64% de los propietarios, mientras que el 14% de los grandes latifundistas acaparan el 70% de las tierras.

En Colombia, el estudio de muestras agropecuarias ha permitido establecer que un total de 8,093 propiedades de extensión de más de 500 hectáreas, ocupa una extensión de 11 millones 164 mil hectáreas, constituyendo más del 35% de la superficie ocupada de los 16 Departamentos del país.

Mientras que este reducido grupo de propietarios, que apenas representa el 9% de las explotaciones agrícolas y nacionales posee más del 35% de la superficie ocupada, las explotaciones menores de 5 hectáreas, que se elevan a 503 mil en todo el país poseen apenas 1 millón 016 mil hectáreas, o sea un 3.5% de la superficie total.

En Argentina, gracias a la movilización de importantes núcleos campesinos y de trabajadores agrícolas, apoyados decididamente por la clase obrera, se logró la emisión de la progresista Ley Transitoria de Arrendamientos Rurales y Aparcerías, llamada Plan de Transformación Agraria, y en el que se esta-

blecía la suspensión de los desalojos campesinos en masa hasta el año de 1961.

Esta ley establece la obligatoriedad de declarar de utilidad pública y de expropiar toda extensión que posea más de 4 arrendatarios, si su propietario se niega a venderla al valor de productividad del suelo a sus actuales arrendatarios. Desafortunadamente los cambios negativos ocurridos en la política argentina, han casi nulificado estas importantes decisiones, habiendo corrido igual suerte otra ley, que establece la obligación para el Poder Ejecutivo de reajustar los arrendamientos en las aparcerías, elevados en formas exorbitantes, a causa de los costos de producción que corren por exclusiva cuenta de los aparceros.

Actualmente hay tierras en la región cerealista, donde los aparceros deben entregar anualmente, en producción de mil a dos mil pesos moneda nacional, por hectárea, a los terratenientes, y en las regiones de cultivos intensivos sumas mucho más elevadas.

El precio de la tierra apta para el cultivo de cereales dentro de un radio de 200 kilómetros en los puertos de Buenos Aires y Rosario se cotiza a las elevadísimas sumas de 15 a 25 mil pesos la hectárea.

## NOTAS EN EL CAPITULO II

- 1.—Barnes Harry Helmer “And Economic History of the Eastern World” N. York 1942. Pág. 42.
- 2.—Barnes Harry Helmer “And Economic History of the Western World” N. York 1942. Pág. 42.
- 3.—C.E.P.A.L. Anuario 1955. México Pág. 3.
- 4.—C.E.P.A.L. Anuario 1956. México Pág. 5.
- 5.—Para el desarrollo de esta parte del Capítulo hemos seguido las exposiciones que el Lic. Vicente Lombardo Toledano presentó como ponencia en el Congreso Agrario de Toluca celebrado en 1961 y el cual hemos transcrito en los párrafos siguientes a fin de evitar las constantes y necesarias citas.

## C A P I T U L O   I I I

### EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO

1.—Resumen histórico del problema agrario en México.

Nada ha inquietado tanto la conciencia de los pueblos como el buscar la forma de distribuir justamente tierra.

Su posesión y reparto, ha sido siempre elemento de integración de las colectividades humanas, y según sean equitativas o no, plantean o resuelven problemas que afectan no solamente relaciones sociales sino también relaciones y orientaciones políticas. Por tanto, es necesario examinar el proceso evolutivo de la propiedad rural desde la época precolombiana hasta nuestros días, para ver si logramos tener un concepto genérico del problema agrario en nuestro país.

La historia de la distribución de la tierra en México puede dividirse, por razón del tiempo, en los períodos siguientes: 1o., el precortesiano o precolonial; 2o., el de la dominación española o colonial; 3o., el de la Independencia hasta el año de 1856; 4o., el de la Reforma; 5o., el correspondiente a la dictadura del general Porfirio Díaz; el 6o., el de la Revolución de 1910 o maderista; 7o., el de la revolución constitucionalista; y 8o., el de la época contemporánea.

PERIODO PRECORTESIANO.—Están de acuerdo todos los historiadores antiguos y contemporáneos, que de las tribus que poblaron los territorios que ahora componen nuestra República, las más adelantadas y poderosas eran las que constituían los reinos unidos de México, Texcoco y Tlacopan (azteca, acolhua y tepaneca). Tanto aztecas o mexicas, como acolhuas o texcocanos y tepanecas, tenían análoga o semejante organización interior; la forma de gobierno en unos y otros, evolucionó del sistema oli-

gárquico al de monarquía absoluta y el pueblo en conjunto, estaba dividido en grandes grupos que integraban distintas clases limitadas unas de otras con exactitud; realeza, nobleza, clero, guerreros y plebeyos. Estas diferenciaciones se reflejaban notablemente en la distribución de la tierra.

El rey era la suprema autoridad y el dueño absoluto de los territorios sujetos a sus armas; a su alrededor se agrupaban como privilegiados los sacerdotes, los guerreros y la nobleza, y como base y sostén de toda esta aristocracia, se hallaba la masa enorme del pueblo servil.

La propiedad del rey era absoluta, según afirma Orozco y Berra, le era lícito disponer de sus pertenencias sin cortapisa alguna; transmitir las totalmente o en parte, por donación; enajenarlas, darlas en usufructo a quien mejor le pareciera o donarlas bajo condiciones especiales.

Los sacerdotes, los nobles y los guerreros, además de las propiedades o posesiones que disfrutaban desde la fundación de los reinos, tuvieron tierras adquiridas mediante conquista o por donación imperial, en beneficio de ellos por peones del campo llamados macehuales, o por renteros, que no tenían derecho alguno sobre ellas.

El pueblo servil tenía como propiedad tipo el calpullali cuyo origen se remonta a los tiempos en que olvidando sus costumbres nómadas, las grandes caravanas de indígenas que vinieron del norte determinaron radicarse en un lugar, y al ocupar el territorio elegido, se reunieron en secciones pequeñas, apropiándose de las tierras necesarias para vivir; cada una de esas secciones se llamó calpulli expresión que siguiendo el criterio de don Alonso de Zurita, significa (1) "barrio de gente conocido o de linaje antiguo". (2) "La nuda propiedad de tales terrenos pertenecía al calpulli", dice el licenciado Mendieta y Núñez, "pero el usufructo de los mismos pertenecía a las familias, que los poseían divididos en lotes, limitados con cercas de piedra o de magueyes".

Para sufragar los gastos públicos y el pago del tributo, los

pueblos tenían otras tierras que cultivaban en común denominadas altepetlalli.

Para el sostenimiento del ejército y para cubrir los gastos que la religión originaba, estaban dedicados los productos de grandes áreas de terreno, también labrados colectivamente.

Del cuadro que a grandes rasgos se ha esbozado, es fácil deducir que la distribución de la tierra entre los antiguos pueblos autóctonos era completamente injusta, pues primero (3) “correspondía en forma de privilegio al rey, y después a los nobles, sacerdotes y guerreros, que integraban las castas favorecidas”; en manos de ellas se hallaban las mejores y más grandes extensiones de terreno que constituían verdaderos latifundios, en cuyo cultivo era aprovechado el pueblo servil, que por las condiciones precarias en que trabajaba, no era más que un esclavo efectivo de la tierra. Al lado de estas grandes extensiones de tierra, los plebeyos laboraban su reducido calpullali el cual, con el transcurso del tiempo, se pulverizaba de tal modo, que muchos de los descendientes de los fundadores de la referida propiedad, no poseían otro derecho sobre ella que la preferencia para cuando hubiera tierra vacante.

La distribución de la tierra entre las tribus que poblaban se hacía entre el guía de guerreros, nobles y clero, que actuaban en torno al monarca e interesados todos en la persistencia de un régimen de privilegios sostenido por el esfuerzo físico de los indios plebeyos, que eran los verdaderos productores.

### **PERIODO COLONIAL**

(4) “La dominación española fundada en el llamado derecho de conquista, atribuyó a la Corona de España los territorios de las Indias considerándolos como pertenecientes al real patrimonio”.

Los conquistadores del Siglo XVI, para darles apariencia de legalidad a sus apropiaciones, se apoyaron en la bula de Alejandro VI.

Con motivo del descubrimiento de nuevas tierras que lleva-

ban a efecto España y Portugal, surgieron infinidad de controversias entre dichos países, los cuales, con el fin de solucionarlas recurrieron al Papa Alejandro VI, quien con fecha cuatro de marzo de mil cuatrocientos noventa y tres, dictó la Bula que lleva su nombre, por la cual dispuso que a la Corona Española correspondieran todas las tierras que se descubrieran al oeste de una línea meridiana imaginaria trazada a cien leguas de las Azores o del Cabo Verde, siempre y cuando no hubieren sido tomadas en posesión por ninguna potencia cristiana hasta el 25 de diciembre de 1492, y que a la Corona de Portugal le tocarían las que se descubrieran al Este de aquella línea.

La Bula referida (5) “no sólo resolvió la legitimidad de las conquistas, sino que además originó los derechos patrimoniales de los reyes de España”, como lo sostiene el licenciado Molina Enríquez, derechos que constituyeron el punto de partida de que se derivó después la organización jurídica de las colonias, en otros términos, dio a los Reyes Católicos y a sus descendientes la propiedad absoluta y plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las Indias Occidentales.

La Conquista agravó la situación de los indios, pues con ella vino el despojo de las tierras y propiedad de éstos, además de la apropiación de sus personas; lo primero se concedió a los conquistadores como pago de los servicios prestados a los reyes españoles, y lo segundo, se hizo con el propósito de que fueran instruidos los indios en la religión católica; pero, en realidad, desde la fecha del reparto o encomienda, el indio pasó a ser verdadero esclavo del conquistador, quien lo utilizó en el cultivo de la tierra y lo dedicó al desempeño de los trabajos más rudos.

Respecto a sus propiedades, no obstante que pasaron a poder de los conquistadores la gran mayoría de las tierras, de España se dictaron disposiciones tratando de proteger el calpullali. Desde entonces, y por tal causa, la propiedad comunal estuvo sujeta a dos tendencias: la que trataba de absorberla y distribuirla, y que tenía como origen la voracidad de los conquistadores, y la que por el contrario, procuraba su consolidación y respeto, y que



dimanaba de las disposiciones de las autoridades españolas que se inclinaban a proteger el indio y sus propiedades.

Este problema, el de la justa distribución de la tierra, constituyó desde esa época, un motivo serio de preocupación para las autoridades tanto peninsulares como de la Colonia.

Pero la tendencia absorbente triunfó sobre la que deseaba el respeto de la propiedad indígena, originándose el latifundio colonial que estuvo en manos de españoles, criollos y clero.

Mientras la sed insaciable de riquezas de conquistadores y encomenderos, los impulsaba a cebarse cruelmente con los indios, esclavizándolos, desarraigándolos de la tierra y privándolos de los más elementales derechos, las Leyes de Indias pretendían corregir este proceder queriendo hacer surgir el vínculo espiritual que debe existir entre el hombre y la tierra que ocupa, entre el conquistador y el conquistado, con la mira de que fortaleciéndose de este modo el poder virreinal, la dominación fuera más fructífera. (6) “Así lo demuestran los términos de conciliación en que estaban concebidas las cédulas reales, que trataban de formar el patrimonio de los aborígenes, creando las mercedes, los fundos legales, los ejidos y las tierras de repartimiento”.

Por otra parte debe agregarse, que desde el siglo XVII empezó a tomar incremento la propiedad eclesiástica, que había de ser por los privilegios de que gozó, uno de los elementos de atraso más serios con que se halló el México independiente.

Todas las circunstancias apuntadas, hicieron que al iniciarse el movimiento libertador de 1810, nuestros indígenas lo llevaron al triunfo a costa de su propia sangre.

### **PERIODO DE LA INDEPENDENCIA HASTA 1856**

Nuestra guerra de independencia fue en realidad una lucha interna de indios contra españoles; dentro de su secular ignorancia, se sentían impulsados por el odio para quienes les habían usurpado el bienestar que habían heredado de sus mayores.

Alcanzada la Independencia, la propiedad de las tierras que formaban la Nueva España pasó a la Nación Mexicana. La joven

República se encontró con muy serios problemas que resolver, pero de todos ellos el más importante sin duda, fue el del campo.

La cuestión agraria en el México independiente, escribe el Lic. Mendieta y Núñez, (7) "presentaba dos aspectos: primero una defectuosa distribución de la tierra; y en segundo, una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio".

A partir de 1821, se dictaron medidas tendientes a descongestionar los centros de población hacia lugares que se hallaban casi desiertos; asimismo, se facilitó la inmigración europea, para que con sus recursos explotaran las riquezas del suelo, establecieron industrias y levantaron el nivel cultural de los indígenas. A ello se debió que de 1824 hasta 1854, de preferencia se dieran leyes sobre colonización contándose entre las principales la del 18 de agosto de 1824, la del 6 de abril de 1830, la del 4 de diciembre de 1846 y la de febrero de 1854.

Pero desgraciadamente no se consiguió con ellas el fin que se perseguía. Prácticamente resultaron un rotundo fracaso.

La propiedad rural continuó en manos de los latifundistas. El problema del campo se agravó aún más con el desarrollo desmedido que por esa época adquirió la propiedad eclesiástica. Don Lucas Alamán calculó por los treinta del siglo XIX, que el capital de "manos muertas" ascendía a cerca de \$300.000,000.00 aunque ya desde 1805, el Barón de Humboldt le atribuyó al clero la propiedad de las cuatro quintas partes de nuestro territorio. El Dr. Mora uno de los hombres más preclaros de la época estimó en 1833 que el monto de los bienes eclesiásticos ascendía a... \$179.000,000.00.

Tal es la situación de México hasta el año de 1856.

### **PERIODO DE LA REFORMA**

Una gran parte de la extensión rural del país cuando se proclamó el Plan de Ayutla, estaba en poder de los latifundistas y del clero.

Si la propiedad eclesiástica en la época colonial adquirió cierto desarrollo, en el México independiente a más de incremen-

tarse en lo político el clero constituía un Estado dentro de otro Estado.

Los efectos de la amortización de sus bienes, que estaban fuera de la circulación, se dejaban sentir en todos los sectores sociales poniendo en muy serio peligro la economía de la República.

Pero los revolucionarios de Ayutla precisamente pugnaban por modificar este estado de cosas. Una vez triunfantes trataron de cristalizar los anhelos de su partido, se restableció el sistema federal, echado al olvido por Santa Anna, y el Presidente Comonfort, por conducto de los ministros Miguel Lerdo de Tejada, Melchor Ocampo y Benito Juárez, dieron los primeros pasos hacia la transformación económica y social del país empezando por desamortizar los bienes de "manos muertas", para lograr así la circulación de los intereses pertenecientes a las comunidades religiosas y, en general, la mejor distribución de la riqueza.

En el año de 1883 siendo Presidente de la República el general Porfirio Díaz, se expidió una Ley creando las Compañías Deslindadoras, las cuales tenían como fin principal favorecer la colonización aprovechando los terrenos baldíos.

Pero desgraciadamente al finalizar el siglo pasado, el cuadro real era exactamente el mismo que antes de la Revolución de Ayutla; grandes latifundios de origen colonial y pequeñas propiedades producto de la aplicación de las leyes de nacionalización que tenían una vida precaria y difícil. Lo único que se había conseguido en quince años de lucha era el haber debilitado, el poder temporal del clero.

## **PERIODO DE LA DICTADURA DEL GENERAL PORFIRIO DIAZ**

Durante la dictadura del General Porfirio Díaz, el latifundio privado se fortaleció con el despojo legal de los pueblos y de los pequeños propietarios como consecuencia de la aplicación de la

ley de terrenos baldíos y de la de 15 de diciembre de 1883, que creó las compañías deslindadoras.

Los pueblos de indios y la naciente pequeña propiedad se hallaban encerrados dentro de grandes haciendas, lo cual les ocasionaba un estado de estrangulación tal, que los incapacitaba para desarrollarse y prosperar, por esta causa, los campesinos, careciendo de medios de vida para satisfacer sus necesidades, se vieron obligados a prestar sus servicios en los grandes ranchos, donde como remuneración se les daba un salario miserable, el cual la mayoría de las veces se mermaba aún más en la "tienda de raya".

Muy grande era por tanto el malestar económico y moral en que vivía el pueblo mexicano, como consecuencia de la falta de equidad en la distribución de la tierra y en la remuneración del trabajo. Tal estado de cosas alimentó la rebelión del pueblo contra el gobierno; hizo nacer la revolución que principió en 1910.

### PERIODO MADERISTA

En las postrimerías del gobierno del General Díaz, la situación económica y política del país era desastrosa, especialmente para el pueblo que vivía de su trabajo. Por esos tiempos se notaba ya gran descontento entre la población rural, que era la más oprimida, dando motivo a que el sector opositor se fortaleciera y organizara tratando de derrocar a la dictadura. En esta forma comenzó el movimiento revolucionario que acaudilló Francisco I. Madero.

En el mes de noviembre de 1910, Madero proclamó el Plan de San Luis Potosí. En él se manifestaron fundamentalmente dos tendencias; una de carácter agrario y otra de carácter político. Reconoce como reivindicación urgente la reforma agraria.

El movimiento triunfó rápidamente, pero las transacciones que Madero pretendió hacer con los del antiguo régimen, hizo nacer el descontento entre los núcleos de obreros y campesinos que la habían llevado a la victoria y que al poco tiempo lucharon nuevamente en contra de él.

Al efecto, el Plan de Ayutla, de fecha 28 de noviembre de 1911, es un documento en que en forma preclara señala el contenido ideológico que debía de haber formado parte del movimiento maderista, y que por no haberse cumplido con sus postulados, dio origen a esta nueva revolución.

### **PERIODO CONSTITUCIONALISTA**

Esta etapa histórica tuvo como figura principal a Venustiano Carranza, quien después de desconocer el gobierno ilegítimo del usurpador Huerta, substituyó a Madero con el nombre de Jefe de la Revolución.

El Gobierno de Carranza, no obstante la época aciaga en que se desarrolló, dejó indudablemente la base de toda la legislación agraria vigente. Primeramente, la ley del 6 de enero de 1915 que reconoció el derecho de los campesinos "para hacer que se les dotara de las tierras necesarias para su subsistencia o se les restituyera de las que habían sido despojados". Después, la Constitución de 1917, que en su artículo 27 estableció la limitación del derecho de propiedad en beneficio de la colectividad, la expropiación por causa de utilidad pública, la creación y protección de la pequeña propiedad, etc., y que en conjunto forman la piedra angular sobre la que descansa todo nuestro régimen territorial.

### **PERIODO CONTEMPORANEO**

A partir de 1920 se ha emprendido por parte del Gobierno una serie de legislaciones y medidas tendientes a darle una solución definitiva e integral al problema del campo. Al efecto desde el 23 de junio de 1920 se han expedido por el Congreso de la Unión una serie de leyes como la de Tierras Ociosas, en 1923 la Ley de Tierra Libre que determinó la forma de ocupar las tierras nacionales y baldías, en 1926 la Ley de Irrigación y Aguas Federales, asimismo la Ley Forestal, en 1927 la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal, en 1929 la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, en 1934 el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos.

La extensión y desarrollo del crédito al campo vino en

tiempos del Presidente Cárdenas con la transformación del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en forma de Sociedad Anónima asimismo de los Almacenes Nacionales de Depósito, el cual ha hecho esfuerzos muy loables en pro del otorgamiento de crédito a los ejidatarios, sin embargo no hemos logrado solucionar, ni lo podremos bajo las medidas actuales, el problema del reparto de tierras y la tan preconizada resolución integral y definitiva al problema agrario.

Con la creación de los Bancos Nacionales de Crédito, tanto el Agrícola, como el Ejidal, se ha tratado por parte del Gobierno de cubrir dos aspectos encaminados a la resolución del problema de la tierra:

a).—Por una parte se ha tratado de formar al campesino como un sujeto de crédito, que por su propia incultura, escaso o nulo conocimiento de las formas de operación crediticias había sido considerado como elemento negativo en las funciones crediticias bancarias, y al cual mediante la forma de operación destinada de manera específica dirigida al agricultor, se considera en la actualidad como un elemento incorporado al movimiento económico de México.

b).—Por otra parte, se ha tratado de absorber un renglón de actividades en el ejercicio de la banca que por lo riesgoso de la operación y la desconfianza del sector privado hacia este tipo de inversión se había descuidado al comenzar, a desenvolverse la economía revolucionaria del México moderno, en la economía agrícola.

Los resultados no se han hecho esperar, iniciando sus operaciones hace 25 años los Bancos Nacionales de Crédito, a pesar de sus malos manejos administrativos, la falta de competencia de sus encargados de orientación agrícola, lo escaso de sus recursos ante la enorme demanda de crédito que han tenido, se ha ido avanzando en este campo. En la actualidad unos sesenta mil agricultores y trescientos cincuenta mil ejidatarios acuden anualmente a los diferentes Bancos Regionales de Crédito, tanto agrícolas como ejidales, para llevar a cabo las operaciones relacionadas con sus cultivos, manejándose en conjunto unos cuatro

mil millones de pesos, que se vuelcan sobre el campo mexicano creando y distribuyendo la riqueza agrícola de nuestro País; pese a sus detractores, crean sujetos de crédito que año con año van volviéndose solventes y mejorando sus condiciones de vida de acuerdo a las necesidades actuales.

El índice de recuperación de créditos también va creciendo año con año, excepto en condiciones climatológicas desfavorables, pues no debemos olvidar que México sigue siendo en buena parte, en cuanto a su economía agrícola, de régimen denominado "temporalero"; esto es, dependiendo de la estación de lluvias para la recolección de las cosechas, cada vez mejor; habiendo, según las estadísticas publicadas en los Balances anuales que presentan a los Consejos de Administración los diferentes Bancos Regionales, los cuales se han subdividido para operar más fácilmente sus créditos, recuperado hasta de 70% de cada peso invertido, lo cual es alentador, por considerar que el "experimento" que ha hecho el Gobierno en la creación de dichos Bancos ha respondido en una buena parte la creencia de que el campesino mexicano, en condiciones apropiadas y con educación suficiente, es capaz de responder a todos los estímulos y ayudas que se le proporcionen.

La solvencia crediticia de dichos Bancos ha trascendido al exterior, y a través de instituciones panamericanas como lo son el Banco de Desarrollo Interamericano, el EXIMBANK, y otros organismos similares privados, como el Corn Exchange Bank, facilitan en la actualidad fondos destinados al incremento y desarrollo de los cultivos agrícolas e incremento ganadero en nuestro país a través de las instituciones mencionadas.

La formación de asociaciones y sociedades cooperativas y la creación de Uniones de Crédito, a fin de unir y englobar dentro de un renglón determinado y similar de actividades en el campo mexicano, gozando de numerosas franquicias para la obtención de maquinaria agrícola y exención de impuestos para el movimiento en el mercado de dichos productos, a fin de facilitar el traslado desde los centros de producción agrícolas y ganaderos a los mercados de consumo.

La creación del Seguro Integral Agrícola y Ganadero ha disminuido la operación riesgosa que se consideraba el otorgar crédito a los campesinos, y ha forzado a la Banca privada a celebrar el otorgamiento de créditos al campo, considerando que el aseguramiento y recuperación de los créditos que se otorguen quedan cubiertos con los riesgos que dicho seguro cubre, y que cada día va tomando mayor auge en las labores agrícolas mexicanas.

La expedición en 30 de diciembre de 1955 de la "Ley de Crédito Agrícola", reglamenta en forma beneficiosa el funcionamiento de las dos grandes Instituciones Nacionales de Crédito al subdividir, como se ha expresado antes, a las instituciones de la rama ejidal en Banco Nacional de Crédito Ejidal y Bancos Regionales de Crédito Ejidal, con funciones de descentralización y a fin de acelerar en lo posible el otorgamiento de crédito a los campesinos, evitando una centralización administrativa perjudicial para el buen funcionamiento crediticio de dichos Bancos. Igual cosa ha sucedido con el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, el cual tendrá de acuerdo con su clausulado, "la organización, reglamento y vigilancia del funcionamiento de los Bancos Regionales y de las Sociedades Locales de Crédito".

La creación, asimismo, de "la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías", publicada el 30 de diciembre de 1950 que ha venido a incorporar al Patrimonio de la Nación las tierras ociosas que se encuentran en el territorio del país y de las cuales no hay poseedor legalmente comprobado, ha venido a dotar de nuevas tierras a los campesinos que carecen de ellas.

El "Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales" decretado el 15 de abril de 1959, ha venido a constituir un patrimonio de los ejidos cuando, por expropiación por causa de utilidad pública u otras razones semejantes, se afectan tierras ejidales, que tiene por fin vigilar y guardar en beneficio de los mismos ejidatarios, por conducto del Banco Nacional de Crédito Ejidal, los fondos que se obtengan de dichas expropiaciones a fin de destinarlas convenientemente a las realizaciones que el propio Banco realice.



de acuerdo con los ejidatarios cuyos bienes han sido expropiados, y a efecto de preservarlos del prevaricato que tanto abunda en nuestro medio agrícola.

La función reguladora que en materia de precios de artículos de primera necesidad (entre los cuales se encuentran preferentemente los productos agrícolas), que viene realizando la CONASUPO, ha contribuido en forma notable a fortalecer la economía de los agricultores y evitar el acaparamiento de dicha riqueza en unas pocas manos, como sucedía no hace muchos años; y la eliminación del intermediario, como consecuencia de comprar directamente al productor el gobierno por conducto de dicha Sociedad, es otro de los grandes beneficios obtenidos en nuestra época actual.

El reparto de latifundios, que los gobiernos revolucionarios han hecho hasta la actualidad, se eleva aproximadamente a cuarenta y siete millones de hectáreas, faltando todavía de realizar una buena parte; sin embargo, merced a la creación de diferentes organismos especializados, se está tratando de llevar a cabo una labor de conjunto a fin de dotar al ejido de una economía integral, atendiendo a sus necesidades no sólo de dotación de tierras, sino también atacando de conjunto todos y cada uno de los problemas que éstos conglomerados humanos presentan, casi se encuentran satisfechas sus necesidades crediticias. Ahora, además de ellas, se están atacando las condiciones de insalubridad en que viven, a través de programas asistenciales que lleva a cabo la Secretaría de Salubridad y Asistencia a través de sus servicios coordinados en los Estados de la República dotándolos de agua potable, lavaderos; coopera también en una buena parte y cada vez con más empuje el IMSS, el que espera que al finalizar el presente régimen queden incorporados a los servicios que presta más de dos millones de campesinos; los diferentes organismos del Estado a través de la Comisión Federal de Electricidad, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones, etc., en planes coordinados, tratan y lo están logrando en una buena parte, de complementar la labor del régimen por cuanto al reparto de la tierra y a la asistencia técnica se refiere.

Los distritos de riego creados por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, al inaugurar nuevas presas, distribuyen los volúmenes de agua en una proporción igual a los campesinos, considerados como pequeños propietarios, y a los ejidatarios, tratando de igualar y en algunos casos de sequía prefiriendo al ejidatario, para el riego apropiado de sus tierras, dando con esto el sentido social que las obras del Estado merecen, esto es: favorecer a los individuos con menores recursos económicos frente a los de mayores posibilidades económicas.

En resumen, los planes de los gobiernos emanados de la Revolución han trazado un camino que, salvo los naturales tropiezos de toda obra de transformación social, trata de favorecer, dentro de los órganos legales, el reparto de la tierra y los elementos necesarios para acreditar y transformar al ejidatario de paria asalariado en un pescador y promotor de riqueza para el bienestar particular de ellos y general del país.

### NOTAS EN EL CAPITULO III

- 1.—Zurita Alonso de.—“Colección de documentos inéditos de Indias” Madrid 1867.
- 2.—Mendieta y Núñez Lucio.—“El Problema Agrario de México” México 1937.
- 3.—Mendieta y Núñez Lucio.—“El Derecho Precolonial” México 1937.
- 4.—Schlarman Joseph L.—“México Tierra de Volcanes” México 1952.
- 5.—Enríquez Molina Andrés.—“Los Grandes Problemas Nacionales” México 1945.
- 6.—Guardia M. de la.—“Recopilación de Leyes de Indias” Madrid 1889.
- 7.—Mendieta y Núñez Lucio.—“EL Problema Agrario de México” México 1937.

## CAPITULO IV

### LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

El documento final de la interamericana de Punta del Este, firmado el 17 de agosto de 1961 por veinte repúblicas del hemisferio occidental, es muy impresionante tanto por el amplio campo que en el mismo se abarca como por la extensión del texto en sí. Según el primer párrafo del preámbulo de la llamada Carta de Punta del Este (1) “las repúblicas americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política”. Una vez enunciada esta decisión de asociarse en un esfuerzo común se precede, en la Carta y en las resoluciones anexas, a establecer los objetivos de tales resoluciones, a establecer los objetivos de tal “Alianza para el Progreso”, fijar sus metas y definir los caminos que deberán seguirse para lograr el desarrollo económico y social rápido y sostenido; la integración económica de la región y la expansión adecuada del comercio de productos básicos de exportación. Los dos últimos objetivos sirven claramente de complemento al primero y principal: sacar a América Latina de su presente estancamiento económico y social.

#### LOS OBJETIVOS CONCRETOS EN CUANTO A REFORMA AGRARIA SE REFIEREN

En el Título Primero, Objetivos de la Alianza para el Progreso, en el número 6, indica claramente: (2) “las repúblicas americanas por la presente Carta convienen en trabajar para alcanzar las siguientes metas principales en la siguiente década:

SEXTO.—Impulsar dentro de las particularidades de cada país programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras o injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de una estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad”.

Esto en cuanto a cooperación internacional, ahora en su Título Segundo **Desarrollo Económico y Social**, la misma expresada Carta de Punta del Este indica respecto a los programas Nacionales de Desarrollo lo siguiente:

(1) “Las Repúblicas americanas reconocen que para alcanzar los objetivos —que son doce en total— entre los cuales se encuentra de una manera muy primordial el de la reforma agraria— antes expuestos se requerían las siguientes condiciones.

Inciso No. 2.—Los programas nacionales de desarrollo deberán incorporar esfuerzos propios encaminados a: C: “Robustecer la base agrícola extendiendo los beneficios de la tierra en forma cada vez mayor a quienes la trabajan y asegurando en los países con población indígena la integración de ésta al progreso económico, social y cultural de la sociedad moderna.

Para la realización de estos propósitos deberán adoptarse entre otras medidas tendientes al establecimiento o mejoramiento según el caso de los siguientes servicios: extensión, crédito, asistencia técnica, investigación y mecanización agrícola, salud y educación, almacenamiento y distribución; cooperativas y asociaciones campesinas y programas de desarrollo comunal”.

## ANALISIS DE LA CARTA DE PUNTA DEL ESTE

Las doce metas principales, enumeradas en la parte inicial de la Carta de Punta del Este, son tan irreprochables como los Diez Mandamientos. Las repúblicas participantes se comprometen a trabajar para conseguir en América Latina un crecimiento sustancial del ingreso por capital; mejorar la distribución del ingreso nacional, lograr una diversificación equilibrada de sus economías acelerar el proceso de industrialización; incrementar la productividad y la producción agrícola; impulsar las reformas agrarias, eliminar el analfabetismo; mejorar la salud individual y colectiva, ayudar a resolver el problema apremiante de la vivienda; mantener niveles de precios estables; fortalecer los acuerdos, y desarrollar programas cooperativos en lo que se refiere al comercio latinoamericano de exportación.

Frente a este conjunto de metas, cada una de las cuales es tan deseable como difícil de alcanzar en las condiciones predominantes en esta parte del mundo, surge de inmediato la siguiente pregunta crucial: ¿se puede esperar que —digamos— en la presente década se transformará por completo la atrasada estructura económica y político-social del área mediante el uso de instrumentos a cuya aplicación se comprometieron en Punta del Este las delegaciones gubernamentales? Formular esta pregunta no significa en modo alguno que se pretende restar importancia a la última Conferencia Interamericana, sino más bien que se desee definir con claridad las probabilidades y limitaciones que ofrecen las decisiones adoptadas conjuntamente en esta ocasión.

No cabe duda alguna que la Conferencia representa un gran progreso en comparación con las numerosas reuniones interamericanas anteriores, que solían desarrollarse en un ambiente de incompreensión mutua. Estados Unidos, negando rotundamente que la "Alianza para el Progreso" sea una consecuencia de la Revolución Cubana, ofrece a la región ayuda financiera y técnica de orden semejante al Plan Marshall en Europa. Se supone que de 20,000.000,000 de dólares ofrecidos para el presente decenio, algo más de la mitad provendrá de la Tesorería norteamericana, estando compuesto el resto de las contribuciones de los organismos internacionales, incluyendo el Banco Interameri-

cano, los inversionistas privados extranjeros y los gobiernos de otros países industrializados.

Por su parte las repúblicas latinoamericanas se comprometen, igualmente en principio, a elaborar o implantar con la rapidez necesaria programas de desarrollo nacional que comprenden una serie de reformas básicas y amplias en cuanto a tenencia de la tierra, sistemas fiscales y administración pública, entre otros. Para la elaboración de tales programas a largo plazo, los miembros de la "Alianza para el Progreso" tendrán a su disposición, y a su solicitud, un grupo de expertos en programación proporcionado por la OEA, la CEPAL y el BID, en coordinación. A su vez, cada gobierno, si así lo desea, podrá presentar su programa de desarrollo a la consideración de un comité, que estará integrado hasta por tres miembros, de una nómina de nueve expertos, designados por el CIES a propuesta conjunta del Secretario general de la OEA, del Presidente del BID y del Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la CEPAL y por número igual de expertos ajenos a dicha nómina, designados por el Secretario de la OEA, a solicitud del gobierno interesado y con su consentimiento.

Presentado el resumen de los resultados principales de la última Conferencia Interamericana, cabe volver a la pregunta anterior: ¿cuáles son los prerrequisitos para que tenga éxito el programa trazado en Punta del Este?

El primero es, claramente, que el Ejecutivo de Estados Unidos consiga amplia cooperación del Congreso de su país y de los gobiernos de los demás países industriales en cuanto a la movilización de los recursos externos prometidos en la Conferencia.

Las perspectivas de tal movilización distan de ser evidentes tanto en Washington como en las capitales europeas. La oposición en contra de los compromisos a largo plazo usa como argumentos principales el desperdicio de los fondos de ayuda a varias partes del mundo —hecho, desafortunadamente comprobado en muchos casos, incluyendo algunos países de América Latina y la circunstancia de que ciudadanos de nuestra región tienen depositada en EUA y Europa una suma igual— según las más

recientes estimaciones— a la mitad de todos los recursos que involucra la implantación de la “Alianza para el Progreso” en la presente década.

La segunda condición es que los gobiernos latinoamericanos formen en serio la idea de que sin la integración, cooperación y coordinación en el ámbito regional de sus políticas nacionales no habrá progreso tangible en el área en conjunto. En la Conferencia de Punta del Este se hizo muy poco en este campo, a juzgar por la parte de la Carta dedicada a la integración económica. No se puede escapar a la atención el hecho de que esta sección abunda en toda clase de declaraciones sobre la bondad de la integración regional; pero, al mismo tiempo —en lo que toca a proyectos reales— se limita a pedir un estudio sobre los puertos de América Latina y a gestionar ayuda del FMI para el establecimiento de un sistema de créditos con el fin de resolver los problemas transitorios de balanza de pagos relacionados con el comercio interlatinoamericano. ¿Es esta la manera de conseguir la integración rápida y eficaz de la región?

La condición última, pero a la vez principal, es que los gobiernos de América Latina se empeñen de hecho y no solamente de palabra, en cumplir con el programa de reformas internas.

Las opiniones más sensatas a este respecto aparecieron durante la conferencia de Punta del Este en un periódico inglés de gran prestigio, el “Financial Times”. Dijo el diario londinense: (1) “Aquellos de quienes depende el poder en los países latinoamericanos se verán en la necesidad de elegir. Ya no es posible eludir la responsabilidad. El gobierno de EUA ha comprendido que la única forma de evitar que se extienda la revolución castrista es eliminar, voluntariamente, las condiciones sociales que provocaron los acontecimientos en Cuba, y ha ofrecido prestar toda ayuda si ello se lleva a efecto. Toca ahora a los gobiernos latinoamericanos tomar la determinación correspondiente”.

Vamos a analizar el problema de la distribución del ingreso nacional tal y como se encuentra definida en los Boletines que el Banco de México ha venido publicando año con año, y el últi-



mo correspondiente al año de 1962.

Como se verá, la economía mexicana está caracterizada por un extraordinario desequilibrio entre sus ramas productivas.

En agricultura México contribuye solamente en un 6% al producto bruto nacional. Al mismo tiempo da ocupación a cerca de un 38% de la población.

Por otra parte la industria petrolera en México contribuye con cerca del 17% al producto bruto nacional, y solamente ocupa el 3% de la población trabajadora.

Hemos tomado los dos extremos que más resaltan, como ejemplo. Esta situación genera una tremenda disparidad en los ingresos entre la población trabajadora mexicana. Nuestro problema no es bajar los ingresos de los que trabajan en actividades diferentes a la agricultura, para de esta manera nivelar la situación. Es fundamental encontrar los medios y maneras de aumentar los ingresos agrícolas, para así aumentar los ingresos de las personas que tienen la agricultura como su único medio de subsistencia.

La Alianza para el Progreso, dentro de su Plan de Ayuda inmediata, que fue formulado en la Conferencia de Punta del Este, dispuso de una ayuda inmediata de mil millones de dólares para financiar programas agrícolas a corto plazo en los países latinoamericanos. Dentro de la cuota que a México le ha tocado en cuanto a desarrollo agrícola y ganadero, la AID puso a disposición del Gobierno Mexicano 20.000,000 de dólares con una posibilidad de ampliación hasta completar 60.000,000 de dólares. tendientes a rehabilitación y mejoramiento de las tierras de los campesinos, obras de irrigación, compra de nuevos tipos de sementales y pies de cría, para el mejoramiento e incremento de las ya existentes, construcción de bodegas, casas, etc., dando preferencia a los ejidatarios, por medio de un fideicomiso que maneja el Banco de México, en un departamento denominado "Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería, y Avicultura", el cual, a través de las Instituciones Privadas de Crédito, ha tratado de hacer llegar a los ejidatarios este beneficioso tipo de crédito, ya que es a largo plazo (hasta 15 años) y un

interés razonable, dadas las tasas de interés que privan en nuestras bancas privadas y oficial a los créditos a campesinos y agricultores: 6% anual, incluyéndose dentro de este tipo de crédito supervisado, la asistencia técnica necesaria y la vigilancia para hacer en todo lo posible que el crédito reciba el destino original para el que ha sido proyectado.

Se le ha dado preferencia a la rehabilitación y mejoramiento de tierras ociosas, esto es, incorporación de tierras que por sus condiciones y su escasa productividad han sido consideradas como tierras marginales de cultivo y que, mediante este tipo de trabajo, pueden ser incorporadas al cultivo nacional.

En principio, ha sido acogido con beneplácito el préstamo otorgado por la Agencia Internacional de Desarrollo, y las solicitudes de miles de campesinos que han visto un rayo de esperanza para rescatar sus tierras ociosas de la acción de la Naturaleza y ponerlas en condiciones de trabajo, han recargado los Bancos de crédito con objeto de recibir de inmediato la ayuda proyectada.

Ahora contemplemos la dificultad técnica del otorgamiento de tales créditos. Como crédito supervisado, los asesores de la AID han considerado que el dinero destinado para este fin debe llegar directamente a los ejidatarios y pequeños propietarios, con la desaparición de los intermediarios que siempre aparecen cuando el ejidatario puede recibir algún beneficio, bien sea de tipo económico o de prestación de servicios que el Gobierno haga a su favor; con este fin, y de acuerdo a sus propios razonamientos han dicho en diversas ocasiones que (1) "el dinero obtenido de la Alianza para el Progreso debe llegar al pobre con objeto de ponerlo en condiciones de productividad y no con el fin de hacer más rico el que ya lo es. Como requisitos preliminares, han pedido que los ejidatarios solicitantes de tales créditos deben poseer y exhibir su Certificado de Derechos Agrarios, que de acuerdo con la legislación mexicana es el título de propiedad de sus parcelas, y el avicinamiento en el ejido del cual son componentes, a fin de empezar a tramitar su crédito; sabemos que el 35% de los ejidatarios en el país no poseen dicho certificado

y a pesar de que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dependiente del poder Ejecutivo, ha manifestado que tratándose del caso de campesinos sin título que solicitara dicho crédito, se les extenderá a la mayor brevedad posible, pasará algún tiempo hasta que esto suceda. Posiblemente algunos años.

Igual cosa sucede en otro Fondo destinado a la construcción de casas para los ejidatarios residentes en los solares urbanos de los ejidos; no pudiendo, a pesar de la buena voluntad del Departamento Agrario para normalizar la situación de los ejidatarios residentes, que no poseen título de propiedad urbana dentro del Ejido; titular dichos lotes más que por otra causa, por falta de elementos económicos a efecto de destinar personal especializado para efectuar dichos trabajos; teniendo por este motivo más de doscientas mil solicitudes de ejidos pendientes de aprobarse su crédito por la causa señalada.

Otro problema que se plantea, es la dificultad de operación de dichos créditos, por parte de los bancos, el alto costo administrativo de manejo y control de papel —en este caso, los títulos de crédito que los ejidatarios deberán otorgar para responder del monto del préstamo que se les otorgue dentro de las instituciones privadas de crédito—, pues siendo pequeñas cantidades variables de tres a cinco o diez mil pesos los préstamos por persona, dependientes del tipo de solicitud que hagan, generalmente reacondicionamiento de tierra para el cultivo, dificulta en gran parte el movimiento general bancario el acumular y controlar todo el expediente que, de acuerdo a las normas propuestas por el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, tiene que hacerse para cada tipo de préstamo en lo particular: a).—estudio técnico del terreno para el que se va a solicitar el préstamo; b).—análisis de tierras; c).—estudios hidrográficos y orográficos; d).—precipitaciones pluviales en la zona; e).—el ya indicado de títulos de propiedad ejidal; f).—consentimiento, en el caso de Distritos de Riego en áreas regadas por aguas derivadas de presas construidas por la Secretaría de Recursos Hidráulicos; g).—obras que se vayan a realizar; h).—costos aproximados de ellas; i).—costos reales de las mis-

mas; j).—clase de materiales que se vayan a emplear; k).—consentimiento de la Dirección General de Estudios Agrícolas, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; l).—aprobación de esta otra Secretaría, para el proyecto definitivo que se vaya a realizar, etc. etc. Todo ello ha burocratizado y estancado las disposiciones urgentes de crédito que los ejidatarios necesitan, y que por todas estas razones, detienen y frenan las buenas intenciones de realización de obras sobre la disposición con cargo a los fondos de la Alianza para el Progreso.

Estamos de acuerdo en que la inversión del crédito o créditos que se hayan de operar deban tener un control determinado, a efecto de garantizar la recuperación del mismo; pero el exceso de detalles que han querido realizar técnicos que desconocen la verdadera realidad del campo de México, y la situación de hecho en que se encuentran nuestros campesinos (esto es, el desconocimiento de la situación legal en que se encuentran en numerosos ejidos en nuestro país), han frenado y paralizado por decir verdad, una de las ayudas más valiosas que los E.E.U.U. han querido otorgar a nuestro país, a fin de mostrarlo como un ejemplo de lo que una nación eminentemente revolucionaria va realizando dentro de las normas legales y que va avanzando a encontrarse con su destino.

Esto es por lo que toca al crédito facilitado, como ayuda a corto plazo, para nuestros ejidatarios.

Por lo que toca a los pequeños agricultores, la situación real es que las instituciones privadas y oficiales de crédito, al considerar el escaso margen de utilidad que el manejo de dichos créditos va a proporcionarles, han soslayado el ofrecimiento que el Gobierno Federal, al través del Banco de México, les ha hecho para el manejo de dichos créditos; y hasta la fecha casi un año después de que el dinero de la Alianza para el Progreso se encuentra en nuestro País, no han hecho sino débiles intentos para entrar al manejo de dicho programa. Es claro, si el Banco de México les va a descontar los documentos que provengan de dichos créditos a la tasa del 3% anual, y hasta por diez

y quince años en el caso de créditos refaccionarios, y ellos a su vez lo van a prestar a los acreditados a la tasa del 6% anual, comprendiéndose en este tipo de interés todos los gastos y vigilancia de los mismos, les dejará de utilidad un 2% lo cual en jerga bancaria no es aceptable para sus altos intereses que cobran en los créditos ordinarios de habilitación o avíos, y los refaccionarios prestan a corto plazo y con interés moratorio al 15% y 24%. No han podido entender que el movimiento económico del país necesita por el momento de sus servicios; que por tratarse de concesiones de tipo de interés general, afectan al país, y al cual deben su existencia y desarrollo. De no tomar medidas, incluso de tipo coactivo, a fin de que el Gobierno como tutelador de los intereses de sus habitantes, obligue a todos los bancos privados que desarrollen de manera pronta y eficiente este tipo de crédito de tipo social, que están obligados a prestar, veremos que nuestros campesinos volverán nuevamente las espaldas a falsas promesas que, como últimas gotas de un vaso, se les está tratando de proporcionar, y tomen otras medidas de carácter drástico que ya tenemos bien conocidas y que serían en perjuicio del desarrollo del país.

Por otro lado proponemos la creación de un nuevo tipo de comisión intersecretarial o departamental, que tome a su cargo de una manera inmediata la resolución de estos tipos de ineficacia o moratoria administrativa, que están retardando y que es una paliativa solución del problema del crédito agrícola, del que tan fundamentalmente dependemos en mayor o menor escala; y sin lo cual, nuestro tan preconizado adelanto industrial estará detenido en una buena parte.

Podemos resumir en unos cuantos párrafos cuanto hemos tratado de exponer en estas páginas. El Programa de Alianza para el Progreso es en su medida, uno de los mejores proyectos que un país altamente industrializado ha puesto a disposición de otros para ayudarlos a desarrollar sus programas de reforma agraria e integral; las metas señaladas como fines son de las más loables, pero la aplicación que se están dando a los primeros créditos concedidos, con cargo a dicha Alianza, van des-

arrollándose muy lentamente. Las reformas fiscales que los E.E.U.U. exigieron a los signatarios de la Carta de Punta del Este, de desarrollo económico y social, encaminadas a lograr un crecimiento autosuficiente con el máximo empleo de recursos nacionales, se están llevando a cabo en forma satisfactoria en nuestro país. La reforma agraria integral, eliminando el latifundio y el minifundio, se está también llevando a cabo en nuestro país, a través del reconocimiento por parte del Gobierno de los tres sistemas de propiedad en el campo: ejido, pequeña propiedad y propiedad comunal, a través de la creación de ejidos productores e industriales; en fin, tratando, y algunas veces superando, los requisitos planteados en dicho Programa. falta, por otra parte, que la canalización de dichos recursos propuestos se distribuyan en forma cabal, expedita y rápida por parte de la Tesorería de los E.E.U.U.; y sobre todo, que las partidas presupuestadas no se disminuyan como está aconteciendo por parte del Congreso de los E.E.U.U. De no ser así no obtendremos el mínimo requerido de aumento de 2.5% de crecimiento anual, hablando en términos estadísticos; pues de nuestros fondos, exclusivamente, no podemos lograr tal tarea, por múltiples motivos ya de sobra conocidos y el escaso capital existente en nuestra patria.

## NOTAS EN EL CAPITULO IV

- 1.—Carta de Punta del Este.—Preámbulo.—Unión Panamericana, Secretaría General O.E.A.—Washington D.C. 1961.
- 2.—Carta de Punta del Este.—Título I. Declaración VI.—Unión Panamericana, Secretaría General, O.E.A.—Washington D.C. 1961.
- 3.—Carta de Punta del Este.—Capítulo II.—Unión Panamericana, Secretaría General, O.E.A.—Washington D.C. 1961.
- 4.—Financial Times.—Editorial 23 de septiembre de 1961.—Londres.
- 5.—Thomas John F.—Boletín de Información, México 1963.—A.I.D.

## **APENDICE AL CAPITULO IV**

### **CARTA DE PUNTA DEL ESTE ESTABLECIMIENTO DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO DENTRO DEL MARCO DE LA OPERACION PANAMERICANA**

#### **PREAMBULO**

Las Repúblicas americanas proclaman su decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar un progreso económico más acelerado y una más amplia justicia social para sus pueblos, respetando la dignidad del hombre y la libertad política.

Hace casi 200 años se inició en este Hemisferio una larga lucha por la libertad, fuente de inspiración para los pueblos del mundo. Alentados por la esperanza que dimana de las revoluciones ocurridas en nuestras jóvenes naciones, muchos hombres bregan ahora por la libertad en tierras de vieja tradición. Ha llegado el momento de imprimir un nuevo sentido a esta vocación revolucionaria. América se encuentra en el umbral de la vida más plena que las técnicas modernas ponen a su alcance. Están resueltos a lograr una existencia más decorosa y cada vez más abundante, para ellos y para sus hijos; a tener acceso a la cultura y a disfrutar de igualdad de oportunidades para todos, y a terminar con aquellas condiciones que hacen posible el beneficio de pocos en desmedro de las necesidades y de la dignidad de muchos. Es deber impostergable satisfacer esas justas aspiraciones demostrando a los pobres y desamparados de éste y todos los continentes que el poder creador del hombre libre constituye la fuerza que mueve su progreso y el de las futuras generaciones.

La certeza del éxito final descansa no solamente en la fe



en sus pueblos, sino también en la convicción de que el espíritu del hombre libre es invencible patrimonio de la civilización americana.

Inspirada en estos principios, en los de la Operación Panamericana y en los del Acta de Bogotá, las Repúblicas americanas han resuelto adoptar aquí el siguiente programa de acción para iniciar y llevar adelante la Alianza para el Progreso.

## TITULO PRIMERO

### OBJETIVOS DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

La Alianza para el Progreso tiene como propósito aunar todas las energías de los pueblos y gobiernos de las Repúblicas americanas, para realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelere el desarrollo económico y social de los países participantes de la América Latina, a fin de que puedan alcanzar un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas que se adapten a sus propios deseos y necesidades.

Las Repúblicas americanas por la presente Carta convienen en trabajar para alcanzar las siguientes metas principales en la presente década:

1. Conseguir en los países latinoamericanos participantes, un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, a un ritmo que permita alcanzar, en el menor tiempo posible, un nivel de ingresos capaz de asegurar un desarrollo acumulativo y suficiente para elevar en forma constante ese nivel, en relación con los de las naciones más industrializadas, reduciendo de este modo las distancias entre los niveles de vida de la América Latina y los de los países más desarrollados. Disminuir, asimismo, las diferencias de nivel de ingresos entre los países latinoamericanos, estimulando el desarrollo más acelerado de los de menor desarrollo relativo y otorgándoles máxima prioridad en la asignación de recursos y en la cooperación internacional en general. Para evaluar el grado de desarrollo relativo se tendrá en cuenta no sólo la expresión estadística del nivel medio del ingreso real o del producto bruto por habitante, sino también los ín-

dices de mortalidad infantil y de analfabetismo y el número de calorías diarias por habitante.

Se reconoce que, para alcanzar estos objetivos dentro de un plazo razonable, la tasa de crecimiento económico en cualquier país de la América Latina no deberá ser inferior al 2,5 por ciento anual por habitante, y que cada país participante deberá determinar una meta de crecimiento, en consonancia con su etapa de evolución social y económica, su dotación de recursos y su capacidad para movilizar los esfuerzos nacionales para el desarrollo.

2. Poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los sectores económicos y sociales, mediante una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más necesitados de la población, y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional.

3. Lograr una diversificación equilibrada en las estructuras económicas nacionales, en lo regional y en lo funcional, y alcanzar una situación que dependa cada vez menos de las exportaciones de un reducido número de productos primarios, así como de la importación de bienes de capital, al par de conseguir estabilidad en los precios o en los ingresos provenientes de esas exportaciones.

4. Acelerar el proceso de una industrialización racional para aumentar la productividad global de la economía, utilizando plenamente la capacidad y los servicios tanto del sector privado como del público, aprovechando los recursos naturales del área y proporcionando ocupación productiva y bien remunerada a los trabajadores total o parcialmente desocupados. Dentro de este proceso de industrialización, prestar atención especial al establecimiento y desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital.

5. Aumentar considerablemente la productividad y la producción agrícola, y mejorar asimismo los servicios de almacenamiento, transporte y distribución.

6. Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.

7. Eliminar el analfabetismo en los adultos del Hemisferio y, para 1970, asegurar un mínimo de seis años de educación primaria a todo niño en edad escolar de la América Latina; modernizar y ampliar los medios para la enseñanza secundaria, vocacional, técnica y superior; aumentar la capacidad para la investigación pura y aplicada y proveer el personal capacitado que requieren las sociedades en rápido desarrollo.

8. Aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer, y elevar la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva. Para lograr esta meta se requiere, entre otras medidas, suministrar en el próximo decenio agua potable y desagüe a no menos del 70 por ciento de la población urbana y del 50 por ciento de la rural; reducir la mortalidad de los menores de cinco años, por lo menos a la mitad de las tasas actuales; controlar las enfermedades trasmisibles más graves, de acuerdo con su importancia como causas de invalidez o muerte; erradicar aquellas enfermedades para las cuales se conocen técnicas eficaces, en particular la malaria; mejorar la nutrición; perfeccionar y formar profesionales y auxiliares de salud en el mínimo indispensable; mejorar los servicios básicos de la salud al nivel nacional y local; intensificar la investigación científica y utilizar plena y más efectivamente los conocimientos derivados de ella para la prevención y la curación de las enfermedades.

9. Aumentar la construcción de viviendas económicas para

familias de bajo nivel de ingreso, con el fin de disminuir el déficit habitacional; reemplazar con viviendas de igual clase las inadecuadas o deficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros poblados urbanos y rurales.

10. Mantener niveles de precios estables, evitando la inflación y las consiguientes privaciones sociales y mala distribución de los recursos, teniendo siempre en cuenta la necesidad de mantener un ritmo adecuado de crecimiento económico.

11. Fortalecer los acuerdos de integración económica, con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina y contribuya de esta manera al crecimiento económico de la región.

12. Desarrollar programas cooperativos, con el fin de evitar los efectos perjudiciales de las fluctuaciones excesivas de los ingresos en divisas procedentes de exportaciones primarias, de vital importancia para el desarrollo económico y social, y adoptar las medidas que sean necesarias para facilitar el acceso de las exportaciones latinoamericanas a los mercados internacionales.

## TITULO SEGUNDO

### DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

#### Capítulo I. Requisitos Básicos para el Desarrollo

Las Repúblicas americanas reconocen que para alcanzar los objetivos antes expuestos se requerirán las siguientes condiciones:

1. Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente.

2. Que tales programas se apoyen en el principio del esfuerzo propio —como se estableció en el Acta de Bogotá— y del máximo empleo de los recursos nacionales, tomando en consideración las circunstancias especiales de cada país.

3. Que en la elaboración y ejecución de esos programas, la mujer esté en pie de igualdad con el hombre.

4. Que los países latinoamericanos obtengan suficiente ayuda financiera del exterior, incluso una parte substancial en condiciones flexibles con respecto a plazos y términos de amortización y modos de utilización, para complementar la formación del capital nacional y reforzar la capacidad importadora de dichos países; y que, en apoyo de los programas bien concebidos, que comprendan las reformas estructurales necesarias y las medidas para la movilización de recursos nacionales, se ponga a disposición de los países latinoamericanos un aporte de capital de todas las fuentes exteriores, durante los próximos diez años, de por lo menos US\$ 20.000 millones, dando prioridad a los países de menor desarrollo relativo. La mayor parte de esa suma deberá estar constituida por fondos públicos.

5. Que las instituciones, tanto en los sectores públicos como en los privados, inclusive las organizaciones laborales, cooperativas e instituciones comerciales, industriales y financieras, sean fortalecidas y mejoradas para la creciente y eficaz utilización de los recursos nacionales; y que se lleven a cabo las reformas sociales necesarias para permitir una distribución equitativa del fruto del progreso económico y social.

## Capítulo II. Programas Nacionales de Desarrollo

1. Los países latinoamericanos participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social, compatibles con los principios, objetivos y requisitos contenidos en este documento. Los países latinoamericanos participantes deberán formular, dentro de los próximos dieciocho meses, si fuere posible, programas de desarrollo a largo plazo. Tales programas deberán abarcar, según las condiciones propias de cada país, los elementos esbozados en el Apéndice.

2. Los programas nacionales de desarrollo deberán incorporar esfuerzos propios encaminados a:

- a. Mejorar los recursos humanos y ampliar las oportunidades, mediante la elevación de los niveles generales de educación y salud; el perfeccionamiento y la expansión de la enseñanza técnica y la formación profesional, dando relieve a la ciencia y la tecnología; la remuneración adecuada al trabajo realizado, estimulando el talento del administrador, el empresario y el asalariado; las ocupaciones más productivas para el trabajador subempleado; el establecimiento de sistemas eficientes para las relaciones de trabajo y procedimientos de consulta y colaboración entre las autoridades, las asociaciones de empleadores y las organizaciones laborales; el fomento para que se creen y expandan instituciones locales de investigación científica y aplicada; y normas más eficaces de administración pública.
- b. Desarrollar más ampliamente y utilizar con mayor eficacia los recursos naturales, en particular los que en la actualidad no se explotan o se aprovechan poco, incluso medidas para la elaboración de materias primas.
- c. Robustecer la base agrícola, extendiendo los beneficios de la tierra en forma cada vez mayor a quienes la trabajan, y asegurando en los países con población indígena, la integración de ésta al proceso económico, social y cultural de la sociedad moderna.  
Para la realización de estos propósitos deberán adoptarse, entre otras, medidas tendientes al establecimiento o mejoramiento, según el caso, de los siguientes servicios: extensión, crédito, asistencia técnica, investigación y mecanización agrícolas; salud y educación; almacenamiento y distribución; cooperativas y asociaciones campesinas, y programas de desarrollo comunal.
- d. Movilizar y utilizar, en forma más eficaz, racional y justa, los recursos financieros, mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios, que incluya impuestos adecuados y equitativos sobre los ingresos elevados y los bienes raíces, así como la aplicación estricta de medidas para mejorar la administración fiscal. Los

programas de desarrollo deberán comprender la adaptación de las erogaciones presupuestarias a las necesidades del desarrollo, medidas que cuiden el mantenimiento de precios estables, la creación de facilidades esenciales de crédito a tasas razonables de interés y el fomento del ahorro individual.

- e. Promover las condiciones que estimulen el flujo de inversiones extranjeras que contribuyan a un aumento en los recursos de capital de los países participantes que lo requieran, mediante medidas apropiadas que incluyan la celebración de convenios con el propósito de reducir o eliminar la doble tributación.
- f. Mejorar los sistemas de distribución y ventas para hacer más competitivo el mercado, neutralizando las prácticas monopolísticas.

### Capítulo III. Medidas de Acción Inmediata y a Corto Plazo

1. Reconociendo que algunos países de América Latina, a pesar de sus mejores esfuerzos, pueden necesitar ayuda financiera de emergencia, los Estados Unidos proporcionarán esta ayuda de los fondos que están establecidos o que se establezcan para estos fines. Los Estados Unidos están dispuestos a tomar acción rápida sobre las solicitudes para tal ayuda. Las solicitudes que se refieren a situaciones existentes deberán ser presentadas dentro de los próximos 60 días.

2. Los países latinoamericanos participantes deberán aumentar inmediatamente los esfuerzos para acelerar su desarrollo, prestando atención especial (además de crear o reforzar sus organismos para la programación del desarrollo a largo plazo) a los siguientes puntos:

- a. Terminar los proyectos ya iniciados, e iniciar aquéllos para los que ya se han hecho estudios básicos, a fin de acelerar su financiamiento y ejecución.
- b. Ejecutar nuevos proyectos que tengan por objeto:
  - (1) Satisfacer necesidades económicas y sociales imperiosas y que beneficien directamente al mayor número

- de personas;
- (2) Concentrar los esfuerzos en las zonas menos desarrolladas o más deprimidas en que existen problemas sociales especialmente graves en cada país;
  - (3) Utilizar capacidades o recursos inactivos, especialmente mano de obra subempleada, y
  - (4) Estudiar y evaluar los recursos naturales.
- c. Facilitar la preparación o ejecución de los programas a largo plazo, con medidas encaminadas a:
- (1) Adiestrar a maestros, técnicos y especialistas;
  - (2) Proveer adiestramiento acelerado a obreros y campesinos;
  - (3) Mejorar las estadísticas básicas;
  - (4) Establecer los medios necesarios de crédito y distribución, y
  - (5) Mejorar los servicios y la administración.

3. Los Estados Unidos ayudarán a llevar a la práctica estas medidas a corto plazo, con miras a lograr resultados concretos de la Alianza para el Progreso a la mayor brevedad posible. En relación con las medidas señaladas anteriormente, y de acuerdo con la declaración del Presidente Kennedy, los Estados Unidos suministrarán ayuda, dentro de la Alianza, incluso asistencia financiera para las medidas a corto plazo, por una suma superior a mil millones de dólares en el año que termina en marzo de 1962.

#### Capítulo IV. Ayuda Externa para Apoyar los Programas Nacionales de Desarrollo

1. El desarrollo económico y social de la América Latina ha de requerir una gran ayuda financiera adicional, tanto pública como privada, por parte de los países exportadores de capitales, incluso los miembros del Grupo Asesor de Desarrollo y de las entidades internacionales de crédito. Las medidas que prescribe el Acta de Bogotá y las nuevas medidas que se establecen por esta Carta, están destinadas a crear la estructura dentro de la cual se otorgará esa ayuda adicional y se la utili-



zará eficazmente.

2. Los Estados Unidos ayudarán a los países participantes cuyos programas de desarrollo establezcan medidas de ayuda propia y política económica y social acordes con los principios y objetivos de esta Carta. Para complementar los esfuerzos propios de esos países, los Estados Unidos están dispuestos a destinar recursos que, junto con aquellos que se prevé obtener de otras fuentes externas, serán de naturaleza y magnitud adecuadas para realizar los fines previstos en esta Carta. Esa ayuda se destinará tanto a promover el progreso social como el económico y, según corresponda, tomará la forma de subvenciones o de préstamos cuyos términos y condiciones sean flexibles.

Los países participantes solicitarán el apoyo de otros países exportadores de capital y de las instituciones competentes, para que otorguen ayuda con el fin de lograr estos objetivos.

3. Los Estados Unidos contribuirán a financiar proyectos de asistencia técnica propuestos por un país participante o por la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, destinados a: a) la contratación de expertos, de acuerdo con los gobiernos y al servicio de éstos, inclusive para la preparación de proyectos específicos de inversión y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para la elaboración de proyectos, utilizando cuando sea pertinente, firmas especializadas en ingeniería; b) la realización, de conformidad con los acuerdos de cooperación existentes entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo, de estudios e investigaciones en el propio lugar, incluso los relativos a problemas de desarrollo, la formación de organismos nacionales para la preparación de programas de desarrollo, reforma agraria y desarrollo rural, salud, cooperativas, vivienda, enseñanza y formación profesional, tributación y recaudación de impuestos, y c) la celebración de reuniones de expertos y funcionarios sobre desarrollo y problemas conexos.

Los gobiernos o las organizaciones antes mencionadas solicitarán, siempre que sea apropiado, la cooperación de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados para la realización de esas actividades.

4. Los países latinoamericanos participantes reconocen que cada uno de ellos, en distinto grado, está en condiciones de ayudar a las Repúblicas hermanas, proporcionándoles ayuda técnica y financiera. Reconocen, también, que se hallarán en condiciones aún mejores a medida que desarrollen sus economías. Afirman, por tanto, su intención de ayudar a las Repúblicas hermanas de manera creciente, cuando lo permitan sus circunstancias individuales.

#### Capítulo V. Organización y Procedimientos

1. A fin de proporcionar asistencia técnica para formular los programas de desarrollo, según lo soliciten las naciones participantes, la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo, continuarán y fortalecerán sus acuerdos de coordinación en esta materia, para tener a disposición un grupo de expertos en programación cuyos servicios puedan utilizarse para facilitar el cumplimiento de esta Carta. Los países participantes, asimismo, harán las gestiones para lograr que se intensifique, con igual propósito, la ayuda técnica de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

2. El Consejo Interamericano Económico y Social, a propuesta conjunta del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y del Subsecretario de las Naciones Unidas a cargo de la Comisión Económica para América Latina, designará una nómina de nueve expertos de alto nivel, teniendo en cuenta exclusivamente su experiencia, capacidad técnica y competencia en los distintos aspectos del desarrollo económico y social. Dichos expertos podrán ser de cualquier nacionalidad, si bien en los de origen latinoamericano se procurará una adecuada distribución geográfica, y estarán adscritos al Consejo Interamericano Económico y Social, gozando, no obstante, de completa au-

tonomía en el desempeño de sus funciones, y no podrán ejercer ningún otro cargo remunerado. La designación de los expertos se hará por un período de tres años, pudiendo ser renovada.

3. Cada gobierno, si así lo desea, podrá presentar su programa de desarrollo económico y social a la consideración de un Comité ad hoc que estará integrado hasta por tres miembros de la nómina de expertos a que se refiere el numeral precedente y por un número igual de expertos ajenos a dicha nómina. Los expertos que integren el Comité ad hoc serán designados por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, a solicitud del gobierno interesado y con su consentimiento.

4. El Comité estudiará el programa de desarrollo, intercambiará opiniones con el gobierno interesado respecto a posibles modificaciones y, con el consentimiento del mismo gobierno, hará conocer sus conclusiones al Banco Interamericano de Desarrollo y a otros gobiernos e instituciones que puedan estar dispuestos a otorgar ayuda financiera y técnica del exterior para la ejecución del programa.

5. Al estudiar el programa de desarrollo que se le someta, el Comité ad hoc examinará la compatibilidad del programa con los principios del Acta de Bogotá y los de esta Carta, para lo cual tendrá en cuenta los elementos del Apéndice.

6. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos proveerá el personal que, para el cumplimiento de sus tareas, necesiten los expertos a que se refieren los numerales 2 y 3 de este Capítulo. Ese personal podrá ser contratado especialmente para ese fin, o podrá pertenecer al personal permanente de la Organización de los Estados Americanos, de la Comisión Económica para América Latina y del Banco Interamericano de Desarrollo, con arreglo a los actuales acuerdos de enlace entre los tres organismos. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos podrá gestionar acuerdos con la Secretaría de las Naciones Unidas, sus organismos especializados y los de la Organización de los Estados Americanos, para proporcionar temporalmente el personal necesario.

7. El gobierno cuyo programa de desarrollo haya sido objeto de recomendaciones por parte del Comité ad hoc en cuanto a sus necesidades de financiamiento externo, podrá someterlo a la consideración del Banco Interamericano de Desarrollo, a fin de que éste efectúe las gestiones necesarias para obtener dicho financiamiento, incluso la organización de consorcios de instituciones de crédito y gobiernos dispuestos a contribuir al financiamiento continuado y sistemático del programa, a plazos adecuados. No obstante, el gobierno tendrá entera libertad para recurrir por cualquier otra vía a toda fuente de financiamiento, con el objeto de obtener, en todo o en parte, los recursos requeridos.

El Comité ad hoc no interferirá en el derecho de cada gobierno de formular sus propias metas, prioridades y reformas en sus programas nacionales de desarrollo.

Las recomendaciones del Comité ad hoc serán de gran importancia para determinar la distribución de los fondos públicos de la Alianza para el Progreso que contribuyan al financiamiento externo previsto en dichos programas. Tales recomendaciones tendrán especialmente en cuenta lo expresado en el numeral 1 del Título Primero.

Asimismo, los gobiernos participantes harán gestiones para que tales recomendaciones sean también aceptadas como factor de gran importancia en las decisiones que, para estos mismos efectos, tomen las instituciones interamericanas de crédito, otras agencias internacionales de crédito y gobiernos de países amigos que sean proveedores potenciales de capital.

8. El Consejo Interamericano Económico y Social examinará todos los años el progreso logrado en la formulación, realización nacional y financiación internacional de los programas de desarrollo y someterá al Consejo de la Organización de los Estados Americanos las recomendaciones que estime pertinentes.

## APENDICE

### **Elementos de los Programas de Desarrollo Nacional**

1. El establecimiento de metas compatibles para lograr, du-

rante el período del programa, el aumento de la capacidad de producción en la industria, la agricultura, la minería, los transportes, la energía y las comunicaciones, y el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas urbanas y rurales, incluso el progreso en materia de vivienda, educación y salud.

2. La asignación de prelación y la descripción de métodos para alcanzar los fines que se persiguen, incluso las medidas específicas y los proyectos principales. Los proyectos concretos de desarrollo deberán justificarse en términos de la relación entre sus costos y beneficios, inclusive su aporte a la productividad social.

3. Las medidas que se adoptarán para dirigir las operaciones del sector público y para estimular la acción privada en apoyo del programa de desarrollo.

4. El costo estimado, en moneda nacional y extranjera, de los proyectos principales y del programa de desarrollo en su conjunto, año por año, durante el período que abarque el programa.

5. Los recursos nacionales, públicos y privados, que se consideran disponibles para ejecutar el programa.

6. Los efectos directos e indirectos del programa sobre el balance de pagos y el financiamiento externo, público y privado, que se estime necesario para ejecutar el programa.

7. Las orientaciones básicas de la política fiscal y monetaria que han de seguirse para permitir la realización del programa dentro de un sistema de estabilidad de precios.

8. El mecanismo de la administración pública —inclusive las relaciones con los gobiernos locales, organismos descentralizados y organizaciones no gubernamentales, como las laborales, cooperativas e instituciones comerciales e industriales— que se utilizará para ejecutar el programa, adaptándolo a los cambios de circunstancias y evaluando el progreso realizado.

### TITULO TERCERO

#### INTEGRACION ECONOMICA DE LA AMERICA LATINA

Las Repúblicas americanas consideran necesario ampliar los actuales mercados nacionales latinoamericanos, como condi-

ción indispensable para acelerar el proceso de desarrollo económico del Continente y como medio adecuado para obtener una mayor productividad mediante la complementación y especialización industrial, facilitando así la consecución de mayor beneficio social a los habitantes de las diferentes regiones. Esa ampliación de los mercados permitirá una mejor utilización de los recursos previstos en la Alianza para el Progreso.

En consecuencia reconocen que:

1. El Tratado de Montevideo, por su flexibilidad y por hallarse abierto a la adhesión de todos los países latinoamericanos, así como el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, son instrumentos eficaces para la realización de aquellos objetivos, tal como lo expresa la Resolución Núm. 11 (III) Noveno Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina.

2. El proceso de integración podrá ser intensificado y acelerado, no sólo por la especialización resultante de la ampliación del mercado por medio de los programas de liberación del comercio, sino también mediante la utilización de mecanismos tales como los acuerdos sectoriales de complementación previstos en el Tratado de Montevideo.

3. A los efectos de asegurar la expansión armónica y complementaria de las economías de todos los países, el proceso de integración debe contemplar, con la necesaria flexibilidad, la situación de los países de menor desarrollo económico relativo y permitir que se les concedan tratamientos especiales, justos y equitativos.

4. Con miras a facilitar la integración económica en el ámbito latinoamericano, es recomendable establecer vínculos adecuados entre la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, así como entre una de estas agrupaciones y cualquier país latinoamericano, dentro de los límites de dichos instrumentos.

5. Es conveniente que los países latinoamericanos coordinen sus acciones para afrontar las condiciones desventajosas en que

se encuentra su comercio exterior en los mercados mundiales, en especial como consecuencia de determinadas políticas restrictivas y discriminatorias de países y agrupaciones económicas extracontinentales.

6. En la aplicación de los recursos que resulten del programa de la Alianza para el Progreso debe darse especial atención, tanto a las inversiones para proyectos multinacionales que contribuyan a fortalecer el proceso de integración en todos sus aspectos, como a los financiamientos indispensables para la producción industrial y a la creciente expansión de su comercio en la América Latina.

7. Para facilitar la participación de los países de menor desarrollo relativo en los programas latinoamericanos de cooperación económica multinacional y promover un desarrollo armónico y equilibrado del proceso de integración latinoamericana, debe asignarse especial atención, dentro del financiamiento que provea la Alianza para el Progreso, a las necesidades de dichos países, y, muy especialmente, a los programas de infraestructura y a la promoción de nuevas líneas de producción en esos países.

8. El proceso de integración económica implica necesidades adicionales de inversión en diversos campos de la actividad económica, y los recursos de la Alianza para el Progreso deben cubrir esas necesidades tanto como las previstas en el financiamiento de los programas nacionales de desarrollo.

9. Cuando grupos de países latinoamericanos tengan instituciones financieras de integración económica, el financiamiento a que se refiere el numeral anterior debe ser preferentemente llevado a cabo por medio de dichas instituciones, y para el financiamiento regional encaminado a realizar los fines de los instrumentos existentes de integración regional, se procurará la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, para canalizar contribuciones extrarregionales que puedan otorgarse a tales efectos.

10. Una de las vías posibles para hacer efectiva una política de financiamiento de la integración latinoamericana sería

gestionar del Fondo Monetario Internacional y de otras fuentes financieras, que provean los medios encaminados a resolver los problemas transitorios de balance de pagos que se produzcan en los países miembros de sistemas de integración económica.

11. El fomento y la coordinación de sistemas de transporte y comunicaciones son formas efectivas de acelerar el proceso de integración, y es conveniente, para contrarrestar prácticas abusivas en materia de fletes y tarifas, propiciar el establecimiento de empresas multinacionales latinoamericanas de transporte y comunicaciones u otras soluciones adecuadas.

12. A los fines de la integración y complementación económicas, se debe procurar una adecuada coordinación de los planes nacionales, o la programación conjunta de varias economías a través de los organismos de integración existentes en la región, y asimismo promover una política de inversiones encaminadas a eliminar progresivamente las desigualdades de crecimiento de las distintas zonas geográficas, especialmente en el caso de los países de menor desarrollo económico relativo.

13. Es necesario promover el desenvolvimiento de las empresas nacionales latinoamericanas, de manera que éstas puedan actuar en pie de igualdad competitiva frente a las extranjeras.

14. A los efectos del proceso de integración y desarrollo económico que se persigue, es fundamental la participación activa del sector privado y, excepto en los países donde no existe el régimen de la libre empresa, la programación del desarrollo por los organismos públicos nacionales competentes, lejos de obstaculizar esa participación, puede facilitarla y encauzarla, abriéndole nuevas perspectivas de beneficio social.

15. A medida que los países sujetos a la dominación colonial en el Continente americano vayan alcanzando su independencia, se los invita a participar en las programas de integración económica de la América Latina.

#### **TITULO CUARTO**

#### **PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION**

Las Repúblicas americanas reconocen que el desarrollo eco-



nómico de la América Latina requiere la expansión de su comercio, un aumento simultáneo y correspondiente de sus ingresos en divisas derivados de la exportación, una disminución de las fluctuaciones cíclicas o estacionales de los ingresos de los países que aún dependen considerablemente de la exportación de materias primas y la corrección del deterioro secular de sus términos de intercambio.

En vista de lo cual, acuerdan que debieran tomarse las medidas que en este Título se mencionen.

#### Capítulo I. Medidas Nacionales

Las medidas nacionales que afectan al comercio de productos primarios deben encaminarse y aplicarse con el fin de:

1. Evitar obstáculos indebidos a la expansión del comercio de estos productos;
2. Impedir la inestabilidad en el mercado;
3. Mejorar la eficacia de los planes y mecanismos internacionales de estabilización, y
4. Incrementar sus mercados actuales y ampliar su área de intercambio a un ritmo compatible con un rápido desarrollo.

Por consiguiente:

- A. Los países miembros importadores deberán reducir y si es posible abolir, en el más breve plazo, todas las restricciones y discriminaciones al consumo y a la importación de productos primarios, incluso los del mayor grado posible de elaboración en el país de origen, salvo cuando los mismos se imponen temporalmente, a fin de diversificar la estructura económica, acelerar el desenvolvimiento económico de las naciones poco desarrolladas o constituir reservas nacionales básicas. Los países importadores deben también estar dispuestos a apoyar, mediante regulaciones adecuadas, programas de estabilización de productos primarios que se convenga en realizar con los países productores.

- B. Los países industrializados deberán prestar especial atención a la necesidad de acelerar el desarrollo económico de los países menos desarrollados.  
Deben consecuentemente hacer los máximos esfuerzos para crear condiciones, compatibles con sus obligaciones internacionales, mediante las cuales puedan conceder ventajas a los países menos desarrollados que permitan la rápida expansión de sus mercados. En vista de la urgente necesidad de ese desarrollo acelerado, los países industrializados deben también estudiar los medios para modificar, en todos los casos posibles, las obligaciones internacionales que impidan alcanzar ese objetivo.
- C. Los países miembros productores deberán formular sus planes de producción y exportación teniendo presente su efecto en los mercados mundiales y la necesidad de apoyar y mejorar la eficacia de los programas y mecanismos internacionales de estabilización. Igualmente procurarán evitar el aumento de la producción antieconómica de productos que puedan obtenerse en mejores condiciones en los países menos desarrollados del Continente y que signifiquen fuente importante de ocupación laboral.
- D. Los países miembros adoptarán todas las medidas necesarias para que se oriente la investigación tecnológica hacia la obtención de nuevos usos y subproductos de las materias primas básicas que son fundamentales para sus economías.
- E. Los países miembros deberán procurar la reducción, y si es posible la eliminación, en un plazo razonable, de los subsidios a las exportaciones y otras medidas que son causa de inestabilidad en los mercados de productos básicos y ocasionan excesivas fluctuaciones de los precios e ingresos.

## Capítulo II. Medidas de Cooperación Internacional.

1. Los países miembros deberán realizar esfuerzos coordinados y, de ser posible, conjuntos para:
  - a. Eliminar dentro del plazo más breve posible el

- proteccionismo indebido respecto a la producción de materias básicas;
- b. Suprimir impuestos y reducir precios internos excesivos que desalientan el consumo de productos básicos importados;
  - c. Procurar que se dé término a acuerdos preferenciales y otras medidas que limitan el consumo mundial de productos primarios latinoamericanos y su acceso a los mercados internacionales, en especial a los mercados de los países que están en proceso de integración económica en Europa occidental y de los países de economía centralmente planificada, y
  - d. Adoptar los mecanismos de consulta necesarios para lograr que sus políticas de comercialización no tengan efectos perjudiciales en la estabilidad de los mercados de los productos básicos.
2. Los países industrializados deberán prestar la máxima cooperación a los menos desarrollados, para que sus materias primas se exporten con el mayor grado de elaboración que sea económico.
  3. Los países miembros, a través de sus representaciones en los organismos internacionales de financiamiento, sugerirán que éstos tomen en cuenta, al considerar créditos para el fomento de la producción para la exportación, la situación de esos créditos puedan crear a los productos de los que hay excedentes en el mercado mundial.
  4. Los países miembros deberán apoyar los esfuerzos que están realizando los grupos internacionales de estudio de productos y la Comisión de Comercio Internacional de Productos Primarios (CICT) de las Naciones Unidas. En ese sentido debe considerarse que es responsabilidad conjunta de los países productores y consumidores tomar medidas en el plano nacional e internacional para reducir la inestabilidad en los mercados.
  5. Para compensar de una manera adecuada y efectiva las

fluctuaciones en el volumen y en los precios de las exportaciones de los productos básicos, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos deberá convocar un grupo de expertos designados por los respectivos gobiernos, que se reunirá antes del 30 de noviembre de 1961 e informará antes del 31 de marzo de 1962.

Los expertos deberán:

- a. Considerar las cuestiones relativas al financiamiento compensatorio que han surgido durante la presente Reunión;
  - b. Analizar las propuestas de establecer un fondo internacional de estabilización de los ingresos de exportación, contenido en el informe del Grupo de Expertos a la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, así como cualquier otra propuesta alternativa, y
  - c. Preparar un anteproyecto para la creación de mecanismos compensatorios de financiación. Este proyecto deberá circular entre los gobiernos miembros, y deberán obtenerse sus opiniones con suficiente antelación a la próxima reunión de la Comisión de Comercio Internacional de Productos Primarios (CICT).
6. Los países miembros deberán apoyar los esfuerzos encaminados a mejorar y fortalecer los convenios internacionales de productos y estar dispuestos a cooperar en la solución de los problemas específicos que afecten tales productos.
- Asimismo deberán procurar que se adopten soluciones adecuadas para los problemas a corto y largo plazo de dichos mercados, a fin de que los intereses económicos de productores y consumidores sean igualmente defendidos.
7. Los países miembros solicitarán la cooperación, en programas de estabilización, de otros países productores y

consumidores, teniendo en cuenta que las materias primas del Hemisferio occidental se producen y consumen también en otras partes del mundo.

8. Los países miembros reconocen que la colocación de excedentes y reservas acumuladas puede constituir una fuente de recursos para alcanzar las finalidades propuestas en la parte primera de este Título, en tanto que, con la generación de recursos locales, se aumente al mismo tiempo el consumo de productos esenciales en los países que los reciben. Dicha colocación de excedentes y reservas deberá hacerse en forma ordenada con el fin de:
  - a. Evitar la perturbación de los actuales mercados comerciales a los países miembros, y
  - b. Alentar la expansión de la venta de sus productos a otros mercados.

Sin embargo se reconoce:

- a. Que la colocación de excedentes con esos fines no debe desplazar las ventas comerciales de idénticos productos tradicionalmente efectuadas por otros países, y
- b. Que tal colocación no puede sustituir a los programas de asistencia financiera y técnica en gran escala.

EN FE DE LO CUAL, se firma la presente Carta, en Punta del Este, Uruguay, a los diecisiete días del mes de agosto de mil novecientos sesenta y uno.

Los textos originales se depositarán en los archivos de la Unión Panamericana, a donde se remitirán por conducto del Secretario General de la Reunión Extraordinaria, con el fin de que se envíen copias certificadas a los Gobiernos de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

(A continuación aparecen los nombres de los firmantes)

|                       |                             |
|-----------------------|-----------------------------|
| POR VENEZUELA:        | Mercedes Carbajal de Arocha |
| Lorenzo Fernández     | Daniel Orellana             |
| Manuel Pérez Guerrero | Virgilio Fernández          |
| José Antonio Mayobre  |                             |

POR GUATEMALA:  
Joaquín Prieto Barrios  
Julio Prado García Salas  
Alberto Areaga

POR BOLIVIA:  
Alfonso Gumucio Reyes

POR MEXICO:  
Antonio Ortiz Mena

POR LA REPUBLICA  
DOMINICANA:  
Salvador Ortiz

POR HONDURAS:  
Jorge Bueso Arias  
Roberto Ramírez  
Carlos H. Matute  
Lempira Bonilla

POR PANAMA:  
Giberto Arias  
Jorge R. Riba  
Carlos Malgrat

POR HAITI:  
Vilfort Beauvoir  
Gerard Hillipeaux  
Henri Marc Charles

POR COSTA RICA:  
Manuel G. Escalante  
Manuel Enrique Herrero  
Antonio Orlich  
Antonio Cañas  
Mariano S. Sanz

POR COLOMBIA:  
Hernando Agudelo Villa  
Carlos Sanz de Santamaría  
José Joaquín Gori  
Santiago Salazar Santos  
Gabriel Betancur Mejía

POR ARGENTINA:  
Roberto T. Alemann

POR EL PERU:  
Pedro Beltrán  
Gonzalo N. de Aramburú

POR EL ECUADOR:  
Jaime Nebot Velasco  
Joaquín Zevallos Menéndez  
Fernando Manrique  
Atahualpa Chávez González  
Julio Prado Vallejo

POR EL PARAGUAY:  
Ezequiel González Alsina  
José A. Merona González  
César Romeo Acosta  
Julio C. Gutiérrez

POR EL SALVADOR:  
Manuel Francisco Chavarría  
Víctor Manuel Cuéllar Ortiz  
Francisco Monterrosa Gavi-  
dia  
Luis Montenegro

POR CHILE:  
Eduardo Figueroa

POR CUBA:

POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA:  
Douglas Dillon  
Robert F. Woodward

POR EL URUGUAY:  
Juan Eduardo Azzini  
Homero Martínez Montero  
Nicolás Storace Arrosa  
Modesto Rebollo  
Héctor Lorenzo y Losada

POR NICARAGUA:  
Juan José Lugo Marengo  
Carlos J. C. H. Hueck  
Guillermo Sevilla Sacasa  
Francisco Urcuyo  
Nasere Habed López

POR EL BRASIL:  
Clemente Mariani Bittencourt  
Arthur Bernardes Filho  
E. P. Barbosa da Silva  
Roberto de Oliveira Campos

## RESOLUCIONES ANEXAS

- A. DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
  - 1. Plan Decenal de Educación de la Alianza para el Progreso
  - 2. Plan Decenal de Salud Pública de la Alianza para el Progreso
  - 3. Programa Tributario
  - 4. Grupos de Estudio para Tareas de Programación
- B. INTEGRACION ECONOMIA
  - 1. Créditos de Balance de Pagos para la Integración Económico
  - 2. Estudios sobre Puertos en América Latina
  - 3. Financiamiento de los Estudios de la Región del Darién
- C. PRODUCTOS BASICOS DE EXPORTACION
  - 1. Proyecto de Declaración de Principios que se recomienda al Grupo de Estudio del Café para su Inclusión en el Convenio Mundial del Café
  - 2. Medidas Internas en los Países Productores para Regularizar el Mercado del Café
  - 3. Comisión para Gestionar la Eliminación de Restricciones Impuestas al Consumo del Café
  - 4. Facilidades para la Exportación de Carnes y otros Productos Primarios
  - 5. Aceptación de Lanas Latinoamericanas en los mercados Europeos a Término
  - 6. Prácticas Restrictivas que Afectan a la Importación de Lanas en sus Diversos Estados
  - 7. Encargos a la Secretaría
- D. EXAMEN ANUAL DEL PROGRESO ECONOMICO Y SOCIAL Y REUNIONES ANUALES DEL CIES AL NIVEL MINISTERIAL
- E. LA OPINION PUBLICA Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO



## RESOLUCION A.1

### PLAN DECENAL DE EDUCACION DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial,

#### CONSIDERANDO:

Que el fin primordial de la educación es el desarrollo integral de cada ser humano, y que, aparte de su valor en sí, la realización de este fin es un factor decisivo para el auténtico desarrollo social y económico de los pueblos;

Que las bajos niveles de educación en los países latinoamericanos son a la vez resultado y causa de su situación económica y social, y que se requiere dar un vigoroso impulso a los servicios educativos para romper ese círculo vicioso;

Que los países latinoamericanos han realizado en los últimos años esfuerzos considerables para extender y mejorar sus sistemas de educación, pero que, con todo, la insuficiencia de éstos constituye un serio obstáculo para el progreso económico y la integración social;

Que en condiciones adecuadas, las inversiones en educación tienen el más alto multiplicador cultural, social y económico;

Que, a fin de asegurar el éxito de la Alianza para el Progreso y el máximo rendimiento de los recursos asignados a la educación, es indispensable integrar los planes para su desenvolvimiento con los programas nacionales de desarrollo;

Que la Organización de los Estados Americanos —a través de sus servicios de educación y de fomento científico— y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) han estimulado en los países de la América Latina un vigoroso movimiento para la planificación integral de la educación, de acuerdo con las recomendaciones de la Segunda Reunión Interamericana de Ministros de Educación;

Que en diciembre de 1961 se realizará en Santiago de Chile la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Comisión Económica para América Latina y la Organización de los Estados Americanos, y en junio de 1962 tendrá lugar en Bogotá la Tercera Reunión Interamericana de Ministros de Educación,

#### RECOMIENDA:

1. Que se adopten en cada país planes integrales de educación encaminados a lograr metas precisas en la próxima década, a fin de elevar el nivel cultural de los pueblos de la América Latina y capacitarlos para que participen constructivamente en el desarrollo económico y social.

2. Que se adopten como metas de la Alianza para el Progreso en el campo de la educación, para ser alcanzadas en los próximos diez años, las siguientes:

- a. Por lo menos seis años de educación primaria, gratuita y obligatoria, para toda la población en edad escolar. Esto significaría el aumento de la matrícula en las escuelas primarias, de aproximadamente 26 millones de niños en 1960 a unos 45 millones en 1970.
- b. Realización de campañas sistemáticas de educación de adultos, orientadas hacia el desarrollo de las comunidades, la capacitación de la mano de obra, la extensión cultural y la erradicación del analfabetismo. De esta manera puede conseguirse incorporar a más de 50 millones de adultos analfabetos a niveles mínimos de participación efectiva en la vida cultural, social y económica de sus países.
- c. Reforma y extensión de la enseñanza media, de tal modo que una proporción mucho más alta de la nueva generación tenga oportunidades para continuar su educación general y recibir algún tipo de formación vocacional o preprofesional de alta calidad. Esto se traducirá en un aumento muy considerable de la actual matrícula de apro-

ximadamente 3,2 millones en la enseñanza media.

- d. Realización de estudios para determinar las variadas necesidades de mano de obra calificada que requieren el desarrollo industrial, la reforma agraria y la promoción agrícola, los planes de desarrollo social y la administración pública en todos sus niveles; y establecimiento de programas de emergencia para la capacitación o formación acelerada de dicho personal.
- e. Reforma, extensión y mejoramiento de la enseñanza superior, de tal modo que una proporción muchísimo más alta de jóvenes tenga acceso a ella. Con tal medio se conseguirá un aumento sustancial de la matrícula en las universidades, que es actualmente de unos 500 mil alumnos.
- f. Fomento de la enseñanza de las ciencias y de la investigación científica y tecnológica, e intensificación de la preparación y el perfeccionamiento de científicos y profesores de ciencias.
- g. Intensificación del intercambio de estudiantes, maestros, profesores, investigadores y otros especialistas, a fin de estimular la comprensión mutua y el máximo aprovechamiento de los medios de formación e investigación.
- h. Desarrollo de las bibliotecas públicas y escolares, como uno de los medios más eficaces de complementar y fortalecer la labor educativa, y de enriquecer y difundir el patrimonio artístico y cultural.
- i. Reorientación de la estructura, contenido y métodos de la educación en todos los niveles, a fin de adaptarla más adecuadamente a los avances del conocimiento, al progreso científico y tecnológico, a las necesidades culturales de los países latinoamericanos y a las exigencias de su desarrollo social y económico.
- j. Establecimiento de sistemas de becas y otras formas de asistencia social y económica al estudiante, a fin de reducir la deserción escolar, particularmente en las zonas rurales, y de asegurar una efectiva igualdad de oportunidades de recibir educación en todos sus niveles.

- k. Desarrollo y fortalecimiento de centros nacionales y regionales para el perfeccionamiento y formación de los maestros y profesores y de los especialistas en los diversos aspectos del planeamiento y la administración de los servicios educativos que se requieren para alcanzar las metas antedichas.
3. Que, a fin de complementar los recursos internos disponibles para poner en práctica los planes integrales de educación, el Fondo Especial Interamericano de Desarrollo Social, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes de crédito proporcionen préstamos para bien concebidos proyectos nacionales y regionales de desarrollo educativo, particularmente para edificios y equipos escolares.
4. Que la Organización de los Estados Americanos, en cooperación con los organismos especializados competentes de las Naciones Unidas y otras entidades interesadas, proporcionen asistencia técnica a los países que lo soliciten para la preparación, financiamiento y ejecución de planes nacionales y proyectos específicos de desarrollo educativo.
5. Que el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, al definir la misión del Grupo Especial de Estudio de Educación, previsto en la Resolución A.4, considere todas las recomendaciones de la presente resolución, y que dicho Grupo desarrolle sus actividades en estrecha cooperación con los organismos internacionales y nacionales competentes.
6. Que, en relación con el desarrollo de las universidades y de la investigación científica, las conclusiones y recomendaciones del Informe rendido a la Organización de los Estados Americanos por un grupo de expertos "La Educación Superior en la América Latina y la Cooperación Interamericana" (Informes y Recomendaciones) sobre las necesidades en dichos campos, sean consideradas cuidadosamente por los Estados miembros, el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos y el Grupo Especial de Estudio en Educación.
7. Que en la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina y en la Tercera Reunión

Interamericana de Ministros de Educación se dedique especial atención a las siguientes tareas: a) precisar en sus detalles específicos las grandes metas indicadas en el numeral 2 de la presente resolución; b) señalar las prioridades para los esfuerzos iniciales, y c) recomendar los medios prácticos más adecuados para alcanzar las metas propuestas.

## RESOLUCION A.2

### PLAN DECENAL DE SALUD PUBLICA DE LA ALIANZA PARA EL PROGRESO

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial,

TENIENDO PRESENTE:

Las recíprocas relaciones que existen entre salud, desarrollo económico, nivel de vida y bienestar, y

CONSIDERANDO:

Que hay acuerdo entre los gobiernos de las Américas para planificar simultáneamente el crecimiento económico y el progreso social para el decenio que se inició en 1960;

Que con este propósito es indispensable una serie de disposiciones previas destinadas a formular los planes nacionales en forma que consulten los problemas de mayor importancia para las sociedades;

Que mientras se preparen dichos planes, no debe interrumpirse los programas en ejecución sino, por el contrario, ampliarse a nuevas comunidades e iniciar aquellos otros que tengan significado económico-social, dando prioridad a los planes de emergencia en ciertos países;

Que es indispensable coordinar las diversas iniciativas que forman parte del bienestar individual y colectivo, tanto en los planes nacionales como en los proyectos actualmente en ejecución o en los que realicen en el futuro;

Que el Grupo de Expertos de la Organización de los Estados Americanos sobre Planificación del Desarrollo Económico y Social en América Latina estableció “que el mejoramiento de las condiciones de salud no sólo es deseable en sí mismo, sino que constituye un requisito esencial previo al crecimiento económico y debe formar, por lo tanto, parte indispensable de los programas de desarrollo de la región”, y

Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos recomendó a los gobiernos que al programar y negociar el financiamiento del desarrollo económico, se incluyan los programas de salud pública que son esenciales y complementarios de los económicos, y que también recomendó la asesoría técnica de la Oficina Sanitaria Panamericana para la formulación de tales programas (Resolución VII, Segundo Período de sesiones de la Comisión Especial para Estudiar la Formulación de Nuevas Medidas de Cooperación Económica),

#### RESUELVE:

1. Recomendar a los gobiernos las siguientes medidas a largo plazo para la prevención de las enfermedades y la defensa y recuperación de la salud.

- a. Preparar planes nacionales para el próximo decenio.
- b. Crear en los Ministerios de Salud unidades de planificación y evaluación, con la debida representación ante los organismos nacionales de planificación general del desarrollo económico y del progreso social, para la correspondiente coordinación.
- c. Mejorar la recopilación y análisis de las estadísticas vitales y sanitarias, como base para formular y evaluar los planes nacionales de salud.
- d. Dar particular importancia a la formación y capacitación de profesionales y auxiliares para las acciones de prevención y curación de las enfermedades. Con este fin es preciso:
  - (1) Determinar el número de técnicos de diversas categorías necesario para cada función o profesión;

- (2) Capacitar en servicio a los funcionarios actuales y formar progresivamente a otros en el mínimo indispensable, y
- (3) Ampliar o crear los centros educativos necesarios.
- e. Perfeccionar la organización y administración de los servicios de salud nacionales y locales, integrandō las funciones de prevención y curación; lograr un mejor rendimiento de los servicios de asistencia médica; crear progresivamente los que sean indispensables y asegurar la accesibilidad económica de agentes terapéuticos y prevención de las enfermedades.
- f. Adoptar las disposiciones legales e institucionales que aseguren el cumplimiento de los principios y normas de la medicina individual y colectiva en la ejecución de proyectos de industrialización, urbanización, vivienda, desarrollo rural, educación, turismo y otros.
- g. Hacer el mejor uso posible de los conocimientos derivados de la investigación científica, para la prevención y el tratamiento de las enfermedades.
- 2. Recomendar a los gobiernos la ejecución de las siguientes medidas de efectos inmediatos:
  - a. Dar término a los proyectos en ejecución, en especial los relacionados con el control o erradicación de las enfermedades transmisibles, el saneamiento, la nutrición, la atención médica, la protección de la maternidad e infancia, la educación sanitaria y otros destinados a la defensa de la salud, reconociendo la debida prioridad a los programas de emergencia de determinados países.
  - b. Formular, para su ejecución progresiva, proyectos destinados a:
    - (1) Suministrar agua potable y servicios de alcantarillado por lo menos al 70 por ciento de la población urbana y al 50 por ciento de la población rural en el próximo decenio, como mínimo:
    - (2) Reducir la mortalidad de los menores de 5 años de edad a la mitad de las tasas actuales;

- (3) Erradicar del Continente el paludismo y la viruela e intensificar el control de otras enfermedades infecciosas frecuentes, tales como las entéricas y la tuberculosis;
- (4) Mejorar sustancialmente la alimentación y la nutrición de los grupos más vulnerables de la población, aumentando la ingestión de proteínas de origen animal o vegetal, y
- (5) Procurar que se atienda cada vez mejor a mayor número de enfermos, perfeccionando la organización y administración de los hospitales y otros centros de protección y defensa de la salud.

3. Establecer, como meta general de los programas de salud en el próximo decenio, un aumento de cinco años en la esperanza de vida de cada persona al nacer.

4. Recomendar a los gobiernos que, cuando lo estimen conveniente, utilicen la asesoría técnica de la Oficina Sanitaria Panamericana (Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud) en la preparación y ejecución de estos planes. Igualmente, apoyar los proyectos de dicho organismo para establecer sistemas de planificación en salud en los países de América Latina.

5. Recomendar asimismo el uso de otros medios de asistencia técnica, multilateral o bilateral, que están a disposición de los países de este Continente.

### RESOLUCION A.3

#### PROGRAMA TRIBUTARIO

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial,

#### CONSIDERANDO:

Que la Unión Panamericana, la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo, en



cooperación con el Programa Internacional sobre Tributación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard, han logrado progresos satisfactorios para llevar adelante un programa a largo plazo para reforzar los sistemas de tributación;

Que los Estados americanos necesitan movilizar sus recursos nacionales para cumplir con los principios del Acta de Bogotá, y

Que la aplicación de sanas políticas fiscales y administrativas facilita el financiamiento del desarrollo económico y contribuye al progreso social mediante la distribución más equitativa de los ingresos y el estímulo para la utilización más eficaz de la tierra,

#### RECOMIENDA :

1. Que los Gobiernos de los Estados miembros estimulen la participación en el programa que desarrollan los mencionados organismos patrocinadores.

2. Que la Unión Panamericana ayude a llevar a cabo actividades de adiestramiento e investigación dentro del programa que desarrollan los organismos patrocinadores.

3. Que los Gobiernos de los Estados miembros faciliten la participación de expertos nacionales en las dos conferencias que se organizan según dicho programa, la primera de las cuales se realizará en Buenos Aires en octubre de 1961 y la segunda en Santiago, en 1962, y que se ocuparán de administración y política tributarias, respectivamente.

4. Que los Gobiernos, mediante sus ministerios de hacienda u otros departamentos gubernamentales competentes, cooperen en la preparación de documentos de trabajo para esas conferencias, proporcionando los datos fundamentales y las estadísticas fiscales.

## RESOLUCION A.4

### GRUPOS DE ESTUDIO PARA TAREAS DE PROGRAMACION

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial,

#### RECONOCIENDO:

Que es esencial una adecuada programación nacional de las actividades fundamentales, como las de educación y formación profesional, salud pública, normas laborales y relaciones del trabajo, comercialización, movimientos cooperativos, uso y tenencia de la tierra, administración pública, programación de inversiones, movilización de los recursos nacionales, medidas para desalentar la evasión de capitales, incentivos para una industrialización apropiada, facilidades de vivienda y comunales para los grupos de ingresos reducidos, servicios adecuados de crédito, y otras;

Que estos temas son de carácter altamente especializado y requieren un estudio detallado hecho por expertos;

Que los análisis basados en investigaciones realizadas sobre el terreno y cuidadosas evaluaciones serán en muchos casos de incalculable valor para los gobiernos en la formulación de planes y programas nacionales, y

#### TENIENDO EN CUENTA:

Que la realización de estos estudios estaría comprendida dentro del financiamiento ofrecido por los Estados Unidos a que se refiere el numeral 3 del Capítulo IV, Título Segundo, de la Carta de Punta del Este,

#### RECOMIENDA:

1. Que el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos nombre inmediatamente grupos de estudio para llevar a cabo investigaciones y análisis que, aprovechando las

experiencias de los Estados miembros, preparen informes y lleguen a conclusiones de carácter general para la América Latina en los campos de la educación, de la reforma agraria y el desarrollo agrícola y de la salud pública, que puedan servir de antecedentes y ser tomados en cuenta por los gobiernos de los Estados miembros en la preparación de sus programas nacionales de desarrollo. Queda entendido que ningún estudio será llevado a cabo dentro de un país sin el previo consentimiento de éste.

2. Que el grupo especial encargado de la educación estudie el estado en que se encuentra la programación del desarrollo de la educación y examine los mejores medios de perfeccionamiento; que proponga proyectos promisorios de carácter regional; que sugiera pautas apropiadas para el mejor uso de la ayuda exterior, a fin de complementar los recursos locales; que evalúe todas las fuentes probables de apoyo exterior provenientes de organizaciones internacionales y particulares, y las singulares aptitudes y mejores contribuciones potenciales de cada uno, y que formule conclusiones respecto a los medios apropiados para asegurar un constante, vigoroso y bien coordinado esfuerzo total para el progreso educativo, científico y cultural de toda la América Latina.

3. Que el grupo encargado de la reforma agraria y el desarrollo agrícola, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, formule conclusiones sobre la mejor manera de lograr un aumento rápido y sustancial de la productividad agrícola y para asegurar que las ventajas de la mayor productividad se pongan a disposición de quienes trabajan la tierra, y en general para alcanzar los fines señalados en los numerales 5 y 6 del Título Primero de la Carta de Punta del Este.

4. Que el grupo encargado del estudio de la salud, organizado por medio de la Oficina Sanitaria Panamericana, evalúe los problemas predominantes y sugiera líneas generales de acción de efecto inmediato, para el control o erradicación de enfermedades transmisibles, el saneamiento, sobre todo en el abasteci-

miento de agua y la eliminación de aguas negras; para la disminución de la mortalidad infantil y especialmente de recién nacidos y el mejoramiento de la nutrición. Que recomiende, asimismo, medidas para la educación y el adiestramiento de personal y para el mejoramiento de los servicios de salud.

5. Que la Secretaría General, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo, determine la existencia de otros asuntos que asimismo requieran la más urgente atención en estos momentos y que parezcan ofrecer la mayor posibilidad de una acción fructífera, teniendo en cuenta en forma especial los temas citados en el párrafo primero de los considerandos.

6. Que la Secretaría General organice, o disponga la organización, dentro de los próximos seis meses, del mayor número posible de grupos de estudio, en relación con los recursos que pueden asignarse a estos esfuerzos. Tales grupos deberán componerse de especialistas particulares en cada tema, y de los técnicos gubernamentales que se consideren necesarios; y tendrán la misión de realizar investigaciones y estudios conducentes a la formulación de recomendaciones prácticas.

7. Que los grupos especiales de estudio coordinen sus tareas con las actividades que, en los campos de su competencia, desarrollan las Naciones Unidas y sus organismos especializados.

8. Que cada grupo de estudio presente un informe de sus conclusiones al Secretario General y al Consejo Interamericano Económico y Social y cualquier otro informe que se considere conveniente.

9. Que al finalizar el período de seis meses, el Secretario General, por intermedio del Secretario Ejecutivo del Consejo Interamericano Económico y Social, presente a los miembros de dicho órgano un informe en el que se resuman los progresos realizados en el cumplimiento de esta resolución.

10. Que el Secretario General acepte los recursos que se pusieren a disposición de la Organización de los Estados Ame-

ricos para lograr las metas y fines del Programa de la Alianza para el Progreso, y que concierte acuerdos mediante los cuales se acepten contribuciones para actividades específicas.

11. Que el Secretario General administre las contribuciones mencionadas en el párrafo anterior, de conformidad con la autorización que le confiere el Artículo 85 del Reglamento de la Unión Panamericana, como fondos especiales en cuentas separadas, y los utilice según los términos de dichos acuerdos y en la forma que él disponga.

**RESOLUCION B.1**  
**CREDITOS DE BALANCE DE PAGOS**  
**PARA LA INTEGRACION ECONOMICA**

La Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al Nivel Ministerial,

**CONSIDERANDO:**

Que en el Título Tercero, numeral 10 de la Carta de Punta del Este se dispuso que deberían hacerse gestiones encaminadas a establecer medios para resolver problemas transitorios de balance de pagos que se produzcan en los países latinoamericanos con motivo de su proceso de integración,

**RECOMIENDA:**

A los gobiernos de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos que instruyan a sus representantes en el Fondo Monetario Internacional, a fin de que soliciten de este último organismo, que considere el establecimiento de un sistema de créditos encaminado a resolver los problemas transitorios de balance de pagos que se produzcan en los países de América Latina, a consecuencia de la liberalización de sus importaciones dentro de las zonas de integración económica que se establezcan, sin perjuicio de la atención de otros problemas del balance de pagos de la región.



## CONCLUSIONES

PRIMERA.—El problema agrario en Europa, sobre todo en los países centrales, se ha solucionado merced a una justa y equitativa distribución de la tierra, desde hace más de un siglo; no quedando pendiente sino España.

SEGUNDA.—En América Latina, su escaso desarrollo cultural, la inmensidad de su territorio aunado a los malos gobiernos, han retardado una gran parte la división de la gran propiedad, como primer paso para la resolución de la reforma agraria integral; y sólo México, a partir de su Revolución de 1910, ha ido adelantando en este aspecto.

TERCERA.—Por lo que toca a realizaciones, podemos considerarnos un poco adelante con respecto a nuestro crecimiento demográfico. Es indispensable, sin embargo, la titánica tarea de luchar contra la insuficiencia de recursos naturales, culturales y económicos, sobre todo en la parte central y norte de nuestro país, a fin de incorporar esta gran zona de nuestro territorio a la agricultura económica, esto es, dispensadora de bienes y riquezas.

CUARTA.—El problema agrario en México, necesita de una colaboración y atención inmediata; y sus soluciones, de una conjugación de factores innumerables, siendo los primeros el reparto de la tierra, crédito oportuno y barato para el campesino, y mercado con precios estables para sus productos.

QUINTA.—En cuanto a la ayuda económica proveniente de la "Alianza Para el Progreso", los requisitos para el otorgamiento de los créditos provenientes de dicho programa, deben ponerse en consonancia con la situación real de nuestro campesino, pues desconociendo el status legal de nuestro ejidatario y su pobreza crónica, no es factible, con el sinnúmero de condiciones planteadas, la aplicación rápida y oportuna que tal ayuda debe otorgar.

SEXTA.—El estado mexicano debe crear un órgano coordinador, encargado del trámite directo de todos los asuntos en materia agraria, y que estén conectados con los distintos organismos gubernamentales. Esto hará más ágil y efectiva la ingente necesidad de resolución sobre todos y cada uno de los complejos problemas relacionados con el problema agrario. Dicho organismo debe tener, entre otras de sus principales funciones, una directa intervención en los créditos a los ejidos, tanto en los proporcionados por la economía interior, como en los provenientes de Tratados u Organismo de carácter internacional.



## OBRAS CONSULTADAS

- BIRNIE, Arthur.—“Historia Económica de Europa”, México, 1940.
- BLEDSE, Tomás.—“Problemas de la Reforma Agraria en América Latina”.
- BRINSMADÉ, R. B.—“El Latifundismo Mexicano”.
- CODIGO AGRARIO MEXICANO.
- CONSTITUCION FEDERAL DE LA REPUBLICA.
- COVARRUBIAS, José.—“La Trascendencia Política de la Reforma Agraria”.
- C.T.A.L. Confederación de Trabajadores de la América Latina, “Presente y Futuro de América Latina”, Cali, Colombia, 1944
- ESCOBAR, Rómulo.—“Indicaciones relativas a Colonización”. México 1923.
- GONZALEZ, Aparic Enrique.—“El Problema Agrario y el Crédito Rural”.
- GUARDIA, M. de la.—“Recopilación de Leyes de Indias”, Madrid 1889.
- LANZ DURET, Miguel.—“Derecho Constitucional Mexicano”.
- MAGAÑA, Gidardo.—“Emiliano Zapata” y el Agrarismo en México”, México 1951.
- MELON, René.—“El Fracaso de la Agricultura Rusa”, México 1963.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.—“El Derecho Precolonial”, México 1937.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.—“El Artículo 27 Constitucional”.
- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.—“El Problema Agrario de México”.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés.—“Las Derrotas de Degollado”, Guadalajara 1911.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés.—“La Revolución Agraria en México”.
- MOLINA ENRIQUEZ, Andrés.—“Los Grandes Problemas Nacionales”.

- NORIEGA S., José.—“Diversos Aspectos del Problema Agrario”.
- OROZCO WISTANO, Luis.—“Legislación y Jurisprudencia Sobre Terrenos Baldíos”, México 1911.
- OROZCO WISTANO Luis.—“La Cuestión Agraria”, Guadalajara 1911.
- PORTES GIL, Emilio.—“La Evolución de la Ley Agraria Mexicana”.
- ROHALX, Pastor.—“El Fraccionamiento de la Propiedad en los Estados Fronterizos”, Durango 1911.
- SORLARMAN L., Joseph.—“México, Tierra de Volcanes”, México 1952.
- SILVA HERZOG, Jesús.—“La Reforma Agraria” Exposición y Crítica.
- THOMPSON, Charles A.—“La VII Conferencia Panamericana de Montevideo”.
- UNION PANAMERICANA.—“La Carta de Punta del Este”, Washington D.C., 1961.
- U.R.S.S.—Boletín de Información, México, año 2, Núm. 54.
- U.R.S.S.—Boletín de Información, México, año 6, Núm. 5.
- VASCONCELOS, Eduardo.—“El Ejido desde el punto de vista político a través de la Historia de México”.
- VIADAS, Lauro.—“El Problema de la Pequeña Propiedad”, México 1911.